

Az Alkotmánybíróság döntésének tájékoztató jelleggel közzétett, nem hivatalos szövege. A hivatalos közzétételre a Magyar Közlönyben, illetve az Alkotmánybíróság Határozatai című hivatalos lapban kerül sor.

IV/839/2020.

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Salamon László* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Czine Ágnes* és *dr. Pokol Béla* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – az Alaptörvény 34. cikk (1) bekezdése második mondatából fakadó alkotmányos követelményként megállapítja, hogy az Országgyűlésnek a helyi önkormányzatok számára az általuk ellátott kötelező feladat- és hatáskörök ellátásához azokkal arányban álló költségvetési, illetve más vagyoni támogatást kell biztosítania. Ezeket az Országgyűlés, veszélyhelyzet idején a Kormány közérdekből csökkentheti, azonban ezzel nem lehetetlenítheti el a helyi önkormányzatok működését, nem üresítheti ki az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésében szereplő alkotmányosan védett feladatköreiket.

2. Az Alkotmánybíróság a különleges gazdasági övezetről és a hozzá kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2020. évi LIX. törvény alaptörvény-ellenességének megállapítására, valamint megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság a Göd város közigazgatási területén különleges gazdasági övezet kijelöléséről szóló 294/2020. (VI. 18.) Korm. rendelet alaptörvény-ellenességének megállapítására, valamint megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

4. Az Alkotmánybíróság a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény 1. § (5) bekezdése, 8. §-a, 9. §-a, 36/A. §-a, 42/B. §-a, 42/G. §-a, 52. § 56–58. pontja alaptörvény-ellenességének megállapítására, valamint megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben.

Indokolás

I.

- [1] 1. Az indítványozó Göd Város Önkormányzata (képviselőiben: Balogh Csaba polgármester) az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján alkotmányjogi panaszt nyújtott be az Alkotmánybírósághoz, melyben a veszélyhelyzettel összefüggésben a nemzetgazdaság stabilitásának érdekében szükséges intézkedésekről szóló 135/2020. (IV. 17.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R1.), valamint a Göd város közigazgatási területén különleges gazdasági övezet kijelöléséről szóló 136/2020. (IV. 17.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R2.) alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését indítványozta.
- [2] Az indítványozó szerint az R1. és az R2. ellentétesek az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésével (szükségesség-arányosság elve), B) cikk (1) bekezdésével (jogállamiság elve, visszaható hatályú jogalkotás tilalma és kellő felkészülési idő), a XIII. cikk (1) és (2) bekezdéseivel (tulajdonhoz való jog), XV. cikk (2) bekezdésével (diszkrimináció tilalom), valamint ezekkel összefüggésben az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés e) pontjával (önkormányzati tulajdonon fennálló tulajdonjog gyakorlása), az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésével (jogorvoslathoz való jog) valamint az Alaptörvény 54. cikk (2) bekezdésével (Alaptörvény alkalmazásának felfüggesztésére vonatkozó tilalom).
- [3] 1.1. A vizsgált ügy háttere, hogy a COVID-19 járvány 2020 márciusában elérte Magyarországot, amelynek következtében a Kormány az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdésében foglalt felhatalmazás alapján 2020. március 11-én a 40/2020. (III. 11.) Korm. rendeletben a veszélyhelyzet kihirdetéséről döntött, számos kérdésben rendeleti úton hozva törvényi rendelkezésektől eltérő szabályokat.
- [4] Az Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdésében foglalt 15 napos határidő elteltét követően az Országgyűlés a koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvénnyel (a továbbiakban: felhatalmazási törvény) a veszélyhelyzetet és a veszélyhelyzetben alkotott rendeletek hatályát határozatlan időre meghosszabbította. Az Alaptörvény 53. cikk (2) és (3) bekezdései, valamint a felhatalmazási törvény rendelkezései alapján a Kormány megalkotta az R1.-et, valamint a gödi különleges gazdasági övezet kijelöléséről szóló R2.-t.
- [5] 1.2. Az alkotmányjogi panaszban az Indítványozó az R1. és az R2. egészének alaptörvény-ellenességét állította, illetve egyes konkrét rendeleti szabályok alaptörvény-ellenességéről is kifejtette álláspontját. Az R1. általánosságban tartalmazott arra vonatkozóan szabályokat, hogy a Kormány különleges gazdasági övezetté nyilváníthat önkormányzati tulajdonban lévő területeket. Az indítványozó hivatkozott arra, hogy az R1. nem adott definíciót arra, hogy a különleges gazdasági övezet pontosan mit jelent és konkrétan milyen célból lehet létrehozni. Az R1. a különleges gazdasági övezetté nyilvánítás keretében kifejezetten arról rendelkezett, hogy ilyen esetben az övezetbe tartozó ingatlanok tulajdonjoga a megyei

önkormányzatra száll át, arra vonatkozóan a helyi adók kivetésére és beszedésére, valamint egyéb önkormányzati hatáskörök gyakorlására a továbbiakban a megyei önkormányzat jogosult. Továbbá, amennyiben a rendelet hatályba lépését követő időszakra már a települési önkormányzat felé történt a különleges gazdasági övezettel érintett adóalanyok részéről befizetés, ennek is a megyei önkormányzat részére történő átcsoportosítását követeli meg.

- [6] Az R2. az R1.-ben foglalt rendelkezéseket alkalmazta a Göd Város Önkormányzatának tulajdonában álló egyes területekre. Ennek következtében az indítványozó ingatlanainak tulajdonjoga mellett jelentős helyi adó bevételektől is elesik. Az R2. által elrendelten a megyei önkormányzat tulajdonába kerülő területek a Samsung gyár, illetve annak kiszolgálását jelentő területek, amelyek alapvető adóbevételt jelentenek az önkormányzatnak, továbbá korábban fejlesztések, beruházások történtek a területeken.
- [7] Az R1. és R2. által érintett, és a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (a továbbiakban: Htv.) által szabályozott helyi iparüzési adó alapja az önkormányzat illetékességi területén állandó vagy ideiglenes jelleggel folytatott vállalkozási tevékenység. Tekintettel arra, hogy az R2-ben felsorolt ingatlanok tulajdonjoga a megyei önkormányzathoz kerül, így az illetékességi terület is hozzájuk tartozik. A helyi iparüzési adó alapja a nettó árbevétel, csökkentve a helyi adó törvényben meghatározott tételekkel. Göd Város Önkormányzata esetében az adó mértéke 2015. január 1-től az adóalap 2%-a.
- [8] Éves adózók esetében az adóelőlegfizetési határidő a tárgyév szeptember 15. és tárgyévet követő év március 15. Az éves adóbevallási kötelezettség határideje a tárgyévet követő év május 31., valamint ekkor, a bevallásban szükséges korigálni az adóelőlegfizetéshez kapcsolódó eltérést is. A támadott rendeleteknek a helyi adó törvénnyel történő együttes értelmezése alapján az látható, hogy a 2019. évi adóbevételeket követően már az önkormányzatnak semmilyen további bevétele nem keletkezik ebből a forrásból. A helyi iparüzési adó esetében a Htv. engedélyezi az előrehozott adó megfizetését. Ebben az esetben az adófizetésre kötelezett adóbevallás egyidejű benyújtásával az esedékességnél előbb is befizetheti az adót.
- [9] Az R1. a 8. §-ban külön kitért arra, hogy még az előrehozott fizetés keretében befizetett adókra sem jogosult az indítványozó az érintett ingatlanok után. A visszaigénylésre az R1. a túlfizetés szabályait rendelte alkalmazni, külön határidőt pedig nem szabott rá, tehát a hatályba lépés napján, 2020. április 18-án meg is kezdődhetek a visszaigénylések. Bár az R1. csak lehetőséget tartalmazott a visszaigénylésre, ez – az indítványozó álláspontja szerint – biztosan meg is fog történni, mivel a rendeletek értelmében az adófizetésre kötelezettek a hatályba lépést követően már a megyei önkormányzat felé kötelesek az adó megfizetésére, így a korábban befizetett adót a kettős adózás elkerülése érdekében a legrövidebb időn belül vissza fogják igényelni. A helyi iparüzési adó mellett a telekadó és az építményadó forrásokból származó

adóbevétele is jelentősen korlátozódik az indítványozónak, több milliárd forint bevételkiesést kell elszenvednie.

- [10] 1.3. Az indítványozó szerint a vizsgált ügy azt az alapvető alkotmányjogi kérdést veti fel, hogy veszélyhelyzet idején – de általánosságban is – lehetséges-e önkormányzati tulajdon kompenzáció nélküli diszkriminatív, azonnali elvonása. Korábban az egész országot érintő különleges jogrend, veszélyhelyzet kihirdetésére egyáltalán nem volt példa. Mindezek mellett pedig a támadott jogszabályok valójában a veszélyhelyzeten túlmutató tartalommal jöttek létre, így az a kérdés is eldöntésre vár, hogy tulajdonképpen mi tekinthető alkotmányosan a veszélyhelyzetre vonatkozó felhatalmazás körébe tartozó szabályozási kérdésnek.
- [11] Az indítványozó kifejtette a konkrétan sérelmezett rendeleti szabályozások mibenlétét is. Az R1. vonatkozásában a rendelet egészének alaptörvény-ellenességét állította. Az R1. nem ismertetett szabályai a különleges gazdasági övezetek feletti önkormányzati kontroll megyei szintre történő telepítésének szabályait tartalmazták, ezek az indítványozó szerint az Alaptörvénybe ütköző szabályozási rendszer integráns részét képezik. Az R1-et és az R2-t az indítványozó szerint nem lehet „mozaikosan megsemmisíteni”, nem pusztán egy-két szabályuk alapjogot sértő, hanem maga a szabályozási koncepció az.
- [12] 1.4. Az Indítványozó az R1.-nél megjelölte, hogy különösen a 2. § (1) bekezdését, (2) bekezdését, 6. § (1) bekezdését, (2), és (3) bekezdését, a 6. § (4) bekezdés *a)*, *b)* és *c)* pontjait, a 7. § (1) és (2) bekezdését, a 8. § (1) és (2) bekezdéseit, a 9. § (1) és (2) bekezdését, a 10. § (1), (2) és (3) bekezdéseit, valamint a 10. § (1)–(4) bekezdéseit támadja. Ezen rendeleti szakaszok pontosan rögzítik az önkormányzati tulajdon elvonását, valamint az adókievetés és adóbeszedés jogának áthelyezését a megyei önkormányzatokhoz. Kiténik a rendelkezésből, hogy az önkormányzatoktól tervezett, és már részben realizált bevételt von el a Kormány és csoportosít át indokolás nélkül.
- [13] Az indítványozó az R2.-t „a maga egészében” támadta, valamint különösen annak a 2. § (1), (2) és (3) bekezdését, 3. §-át, 4. § (1) bekezdés *a)* és *b)* pontját, (2) és (3) bekezdését. Ezen rendelkezések kifejezetten az indítványozó vonatkozásában, az ő területi igazgatása alá tartozó, tulajdonában álló ingatlanok tulajdonelvonását és az adóbevételek megszüntetését rögzítették. Ezzel – az indítványozó szerint – az önkormányzati működést is ellehetetlenítette az R2. kifogásolt szabályozása. A kieső adóbevételeket vagy a helyben élő polgároknak kell pótolni, ami azok nagyságát tekintve irreális és nem is elvárható az adófizetőktől – vagy az indítványozónak az alapvető feladatai ellátására fordítandó összegeket kell működését veszélyeztető mértékben csökkentenie.
- [14] 1.5. Az indítványozó az Alaptörvény XIII. cikke által védett tulajdonhoz való jog megsértésére vonatkozóan kifejtette, hogy legitim cél nélkül került sor a támadott rendeleti szabályokkal a tulajdona elvonására, hiszen ezen szabályok semmilyen

értelmezhető, járványügyi védekezéssel összefüggő célt nem szolgálnak. Értelmezhető járványügyi közérdek hiányában a jogkorlátozás szükségessége és arányossága már fel sem vethető, ami ehelyett marad, az pusztán általános gazdasági cél. Az indítványozó álláspontja az, hogy ilyen méretű, teljes és azonnali tulajdonelvonás bizonyosan nem volt szükséges, és a – nem azonosítható – közérdekhez képest biztosan aránytalan volt, hiszen az indítványozó semmilyen kártalanításban vagy kompenzációban nem részesült. Az R1. és az R2. – bár formálisan a veszélyhelyzeti felhatalmazás keretében alkotott Korm. rendeletek – egyáltalán nem ideiglenes, átmeneti jellegű rendelkezéseket tartalmaznak. Még általánosságban, a különleges gazdasági övezetté nyilvánítás esetében esetleg értelmezhető lenne ezen átmeneti jelleg, az R1. és az R2. egyik központi szabályozási kérdésében azonban egyáltalán nem, ugyanis itt egy *ex lege* tulajdonszerzési jogcímet vezetnek be.

[15] A támadott rendeletek véglegesnek tűnő módon rendelkeztek a hatályuk alá eső helyrajzi számú ingatlanok tulajdonjogi kérdéséről. Konkrét rendelkezéseket tartalmaztak az ingatlanok szükség szerinti átminősítésére, a megyei önkormányzat részéről a tulajdonjog bejegyzése iránti kérelemre vonatkozó eljárásra. Azonban semmilyen rendelkezést nem tartalmaztak az eredeti állapotnak a veszélyhelyzet elmúltát követő helyreállítására, az ingatlanoknak az Indítványozó részére történő visszaadására. Ezzel a megoldással viszont éppen a veszélyhelyzeti szabályozás átmeneti jellegére nem voltak tekintettel, és átlépték az erre vonatkozó alkotmányos felhatalmazás kereteit is. Ugyanis e szabályozási tartalom mellett az R1. és az R2. hiába veszti hatályát a veszélyhelyzet megszűnésével, ez nem a veszélyhelyzet előtti állapot visszaállítását fogja eredményezni. Amikor ugyanis már megtörtént a tulajdonjog átruházása, hiába veszti hatályát a speciális szabályokat létrehozó jogszabály, az érintett ingatlanok tulajdonjoga – erre vonatkozó szabályozás hiányában – a megyei önkormányzatnál fog maradni. Ennek eredményeként az R1. és az R2. gyakorlatilag az ingatlanoknak és az abból befolyó bevételeknek a kisajátítását rendelte el, azonban ennek minden garanciális és kompenzációs eleme nélkül. Bár a különleges jogrendre vonatkozó közös szabályok körében az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdése lehetőséget ad az alapjogok gyakorlásának felfüggesztésére, vagy az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti mértéken túli korlátozására, ez semmiképpen nem vezethet ahhoz az értelmezéshez, hogy mindenféle mérlegelés nélkül teljesen kiüresíthető egy alapjog, ráadásul a veszélyhelyzeten túlmutató módon.

[16] Az indítványozó arra is hivatkozott, hogy a tulajdonelvonás ellensúlyozására az azonnali, feltétlen és teljes kártalanítás alaptörvényi követelménye egyáltalán nem valósul meg. Az indítványozó ugyanis semmilyen kártalanításra nem jogosult az elvett ingatlanok ellenértékeként, ami ellentétes az Alkotmánybíróságnak a tulajdonhoz való joggal összefüggésben kifejtett gyakorlatával. Összegezve tehát, valós indok, eljárási garancia és kompenzáció nélkül megfosztották az indítványozót nagy értékű ingatlan tulajdonától és az abból származó további adóbevételétől is.

- [17] Az indítványozó álláspontja szerint még az alkotmánybíróági gyakorlat rendkívül szűken értelmezett tulajdoni váromány fogalma alá is tartozik az önkormányzat jövőbeli adóbevételeit érintő része. Jelen ügyben ugyanis nem pusztán arról volt szó, hogy az elvont ingatlanokból és az azokon folytatott gazdasági tevékenységből az indítványozó adóbevételre remélt. Az indítványozó önkormányzat költségvetési tervei annak figyelembevételével készültek, hogy ezen tevékenységek által keletkeztetett adóbevételekre alappal számíthat. Az adóbevételek tehát a józan ész, a logika és a jog szerinti bizonyos várományt jelentettek, elvonásuk tehát az Alaptörvénybe ütközik.
- [18] 1.6. Az indítványozó az Alaptörvény B) cikkének sérelme körében előadta, hogy a szabályozás a jogállamiság elvét megsértő módon született: ellentétes a kellő felkészülési idő követelményével és visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmával is. Az indítványozónak a helyi iparűzési adó alanyai előrehozottan adót fizettek. Ezen bevételek megjelentek az indítványozó költségvetésében, azokat – főként a koronavírus okozta váratlan krízishelyzet következtében – elköltötte. Amennyiben most ezeket az összegeket előre nem látható módon vissza kell fizetnie, az beláthatatlan károkat okoz a költségvetésében. A már legálisan befolyt adóbevételeitől nem lehet ilyen módon megfosztani az önkormányzatot, ezekkel a bevételekkel számolt, de a jogalkotó utólagos jogi aktusával ezektől a bevételektől megfosztotta. Álláspontja szerint ez a visszamenőleges hatályú jogalkotás: egy már teljességbe ment jogviszonyt – egy adójogi jogviszonyt változtatott meg utólag és teljesen a R1. Erre azonban nem is lett volna szükség – hiszen a jogalkotó meghagyhatta volna a már befolyt adóbevételt az önkormányzatnál. Nem ezt tette – de ez a tulajdonhoz való jog súlyos sérelmére vezetett a jogállamiság és a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmának megsértése okán. Az indítványozó költségvetését az év közepén érő súlyos változásra ráadásul semmilyen felkészülési időt nem kapott. A tulajdonát érő elvonás így ebből az okból is sértette az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elvének integráns részét képező kellő felkészülési idő követelményét.
- [19] 1.7. Az indítványozó előadta érveit az önkormányzatiság és népképviselő elvének sérelmével kapcsolatban is. Az önkormányzatokat megillető hatáskörök, így a tulajdonost megillető jogok gyakorlása is a törvények rendelkezésein keresztül érvényesülnek. A különleges jogrend, így a veszélyhelyzet is lehetőséget ad rendeleti jogalkotás keretében a törvények rendelkezéseitől való eltérésre. Jelen esetben azonban nem egy törvény rendelkezésétől való eltérésről van szó (pl. adó mértékének maximalizálása, vagy a gazdálkodás egyes részletszabályainak korlátozása), hanem alapvető, az önkormányzati autonómia és gazdálkodás alapját képező, Alaptörvényben biztosított tulajdon elvonásáról, amely az alkotmánybíróági gyakorlattal összhangban nem tekinthető azonosnak a Magyar Állam tulajdonával. Jelen ügyben olyan fokú tulajdon elvonás történt, amely már a kötelező önkormányzati feladat és hatáskör ellátását, és az önkormányzati közhatalom gyakorlásához szükséges anyagi feltételek

biztosítását szinte teljesen ellehetetleníti. Mindez – az indítványozó szerint – súlyosan sérti az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés e) pontját.

- [20] Az indítványozó álláspontja szerint az R1. és az R2. az önkormányzatiság teljes figyelmen kívül hagyásával is megalapozza az Alaptörvény 54. cikk (2) bekezdésében foglalt, az Alaptörvény alkalmazásának felfüggesztésére vonatkozó tilalom megsértését. Jelen ügyben a támadott kormányrendeletek olyan fokú sérelmét eredményezik az önkormányzati autonómia hatalommegosztásban betöltött szerepének és a helyi választók akaratának, hogy azokat semmiképpen nem lehet csak a részletszabályokat tartalmazó törvények felülírásának tekinteni, hanem azok egyértelműen és teljes mértékben figyelmen kívül hagyják az alaptörvényi szintű rendelkezéseket is.
- [21] 1.8. A jogorvoslathoz való jog sérelme körében az indítványozó emlékeztetett arra, hogy az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata értelmében a normatív álcába bújtatott egyedi határozatok alkotmányellenesek. Az indítványozó véleménye szerint rá vonatkozóan normatív álcában – veszélyhelyzeti kormányrendelettel – valójában egyedi döntést hoztak, amikor az R2.-vel tulajdonát tőle elvonták. Ez ellen az egyedi határozat ellen semmilyen jogorvoslati út nem áll rendelkezésére, ezért az R2. ezen okból is alaptörvény-ellenes, sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdését.
- [22] 1.9. Az indítványozó végül az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésének, a diszkrimináció tilalmának sérelmét állította. Indokolásként előadta, hogy rajta kívül az indítvány benyújtásának napjáig más önkormányzat nem szenvedte el a kifogásolt intézkedéseket, mi több, tudomása van olyan önkormányzatról, ahol ugyanilyen volumenű beruházás maradt önkormányzati „hatáskör” alatt, de az nem került át a megyei szintre.
- [23] 1.10. Összegzésül: az R1. és az R2. az indítványozó szerint az Alaptörvénybe ütközik. Ennek oka, hogy bárminemű legitim cél és közérdek megléte nélkül, diszkriminatív módon, jogorvoslati lehetőséget és kompenzációt nem biztosítva megfosztotta az indítványozót a tulajdonától. Erre a lépésre nemhogy kellő, de semmilyen felkészülési időt nem biztosított a jogalkotó, az önkormányzati adóbevételek kapcsán pedig erre visszamenőleges hatállyal került sor.
- [24] 1.11. A Miniszterelnökséget Vezető Miniszter az ügyben *amicus curiae* levelet nyújtott be.
- [25] 2.1.. Az indítvány benyújtását, illetve – a III. részben ismertetett befogadását – követően, 2020. június 17-én kihirdették a veszélyhelyzet megszüntetéséről szóló 2020. évi LVII. törvényt. Ennek 1. §-a értelmében az Országgyűlés felhívta a Kormányt, hogy a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet szerinti veszélyhelyzetet (a továbbiakban: veszélyhelyzet) az Alaptörvény 54. cikk (3) bekezdése

szerint szüntesse meg. A törvény 2. §-a kimondta a koronavírus elleni védekezésről szóló felhatalmazási törvény hatályvesztését, azonban ennek időpontját a 41/2020. (VI. 17.) ME határozat állapította meg, oly módon, hogy rögzítette: „a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet szerinti veszélyhelyzet megszűnésének időpontja, mint hatálybalépési feltétel 2020. június 18. napján következik be.” A Kormány megalkotta a 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet megszüntetéséről szóló 282/2020. (VI. 17.) Korm. rendeletet, mely a kihirdetését követő napon – 2020. június 18-án – lépett hatályba.

- [26] Az indítvány által sérelmezett jogszabályi rendelkezéseket tartalmazó R2. az Alaptörvény 53. cikk (4) bekezdése alapján a 282/2020. (VI. 17.) Korm. rendeletben meghatározott időponttól, azaz 2020. június 18-tól hatályát veszítette. Míg az R1.-et a különleges gazdasági övezetről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2020. évi LIX. törvény (a továbbiakban: Módtv.) 28. §-a helyezte hatályon kívül, amely 2020. június 18-án, szintén az indítvány benyújtását, illetve befogadását követően lépett hatályba.
- [27] 2.2. Az Alkotmánybíróság hivatalból észlelte, hogy a 294/2020. (VI. 18.) számú, a Göd város közigazgatási területén különleges gazdasági övezet kijelöléséről szóló Korm. rendelet (a továbbiakban: R3.) 6. § (1) bekezdése értelmében e rendelet hatálybalépése az R2.-vel kijelölt, a 2. § szerinti gazdasági övezetté kijelölést és az az alapján a rendelet hatálybalépését megelőzően létrejött jogviszonyokat (így különösen a megkezdett eljárási cselekményeket, tulajdonszerzést és vagyontáradást) nem érinti, azokat folyamatosnak kell tekinteni, a Módtv. 9. § (1) bekezdése (immáron magasabb jogforrási szinten) pedig az R1. vonatkozásában ugyanígy rendelkezik.
- [28] A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványozót nyilatkozattételre, illetve ezzel összefüggésben indítványa kiegészítésére hívta fel a tekintetben, hogy indítványát fenntartja-e, és amennyiben fenntartja, úgy a megváltozott jogi szabályozási környezetre tekintettel ki kívánja-e azt egészíteni.
- [29] 2.3. Ezt követően az indítványozó az eredeti indítványát kiegészítette. Indítványa kiegészítésében az eredeti indítványában foglalt érvelés alapján továbbra is kérte az R1. és az R2. egésze alaptörvény-ellenességének megállapítását és azok hatályvesztésére tekintettel az Abtv. 41. § (3) bekezdése és 43. § (5) bekezdése alapján a jelen ügyben történő alkalmazásának kizárását.
- [30] Az indítványozó arról is nyilatkozott, hogy eredeti kérelmét a Göd város külterület 039/101, 039/102, 039/103, 039/104, 039/105, 039/106, 039/107, 039/73, 039/74, 039/75, 039/76, 039/77, valamint Göd város belterület 6422, 6423, 8301 és 8302 helyrajzi számok vonatkozásában nem kívánja fenntartani, mivel azokra vonatkozóan, a jogsérelmet megszüntetve az R3. 6. § (2) és (3) bekezdései az érintett ingatlanoknak az indítványozó tulajdonába történő visszaadásról rendelkeznek.

- [31] Indítványa kiegészítésében annak megállapítását is kérte továbbá az Alkotmánybíróságtól, hogy a Módtv. és az R3. egésze, valamint a Htv. 1. § (5) bekezdés, 8. § 9. §, 36/A. §; 42/B. § 42/G. §, 52. § 56–58. pontjai ellentétesek az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésével (szükségesség-arányosság elve), a XIII. cikk (1) és (2) bekezdéseivel (tulajdonhoz való jog), XV. cikk (2) bekezdésével (diszkrimináció tilalom), valamint ezekkel összefüggésben az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés e) pontjával (önkormányzati tulajdonon fennálló tulajdonjog gyakorlása), ezen túlmenően az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésével (jogorvoslathoz való jog) és a kihirdetés napjára visszamenőleges hatállyal semmisítse meg azokat.
- [32] A Htv. támadott rendelkezéseinek alaptörvény-ellenességét az indítványozó azért állította, mert álláspontja szerint a különleges gazdasági övezet adómegállapítására vonatkozóan a Htv.-nek a jogalkotó által módosított és kiegészített rendelkezései nem tekinthetők a „helyi adók központi fordulata” alá tartozónak, mivel azok kizárólag az adó beszédésével kapcsolatos „eljárás-technikai kérdéseket rendeznek”. Ezzel összefüggésben az indítvány szerint az adó megállapítása és beszédése jogának a megyei önkormányzatokhoz való áttételének vizsgálata nem esik az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében foglalt hatáskör-korlátozás alá. Álláspontja szerint a helyi adók esetében az adó beszédésére jogosult megváltoztatása nem tekinthető a helyi adó központi feltételének, mivel magának az adónak a tartalmi, anyagi-adójogi kérdéseit nem érinti, mindössze az adó megállapításra, illetve beszédésére jogosult megváltoztatása szabályozásának az Alaptörvénnyel való összhangját vitatta, azzal, hogy a támadott szabályok az anyagi adójogi normával semmilyen kapcsolatban nem állnak.
- [33] Az indítványozó a Módtv. és az R3. alaptörvény-ellenességét arra tekintettel állította, hogy a Módtv. 9. § (1) bekezdése, valamint az R3. 6. § (1) bekezdése kifejezetten azt tartalmazzák, hogy azoknak a hatályba lépése nem érinti az R1. hatálya alatt keletkezett tényeket és jogviszonyokat, valamint megkezdett eljárási cselekményeket. Ennek eredményeként a veszélyhelyzet megszüntetését követően hatályba lépett jogszabályok egyértelműen rögzítik (még ha az R1. és az R2. értelmezése kétséget is hagyott volna e tekintetben), hogy fenntartják a veszélyhelyzeti jogalkotás keretében elfogadott rendelkezéseket. Az indítvány szerint ezért kétséget kizáróan és változatlanul fennáll az R1. és az R2. által okozott jogsérelem jelenleg is. Emellett a jogalkotó a Módtv.-vel a Htv. olyan tartalmú módosítását fogadta el, melynek értelmében a különleges gazdasági övezetre vonatkozóan továbbra is az illetékességi területtel bíró megyei önkormányzat jogosult a helyi adók megállapítására és beszédésére.

II.

- [34] 1. Az Alaptörvénynek az indítvány által felhívott rendelkezései:

„B) cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam.”

„I. cikk (3) Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”

„XIII. cikk (1) Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.

(2) Tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet.”

„XV. cikk (2) Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.”

„XXVIII. cikk (7) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”

„32. cikk (1) A helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között

[...]

e) gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat;”

„54. cikk (2) Különleges jogrendben az Alaptörvény alkalmazása nem függeszthető fel, az Alkotmánybíróság működése nem korlátozható.”

[35] 2. Az R1.-nek az indítvány benyújtásakor hatályos rendelkezései:

„A Kormány a nemzetgazdaság stabilitásának garantálása, a COVID-19 koronavírus fertőzés okozta tömeges megbetegedéssel járó humánjárvány negatív gazdasági következményeinek csökkentése érdekében, a munkahelyek tömeges elvesztésének elkerülése és a meglévő munkahelyek megőrzése vagy új munkahelyek létesítése céljából,

az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdésében meghatározott eredeti jogalkotói hatáskörében, figyelemmel a koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvény rendelkezéseire,

a 12. § tekintetében az Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdésében meghatározott eredeti jogalkotói hatáskörében, a koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvény 3. § (1) bekezdése szerinti országgyűlési felhatalmazás alapján,

az Alaptörvény 15. cikk (1) bekezdésében meghatározott feladatkörében eljárva

a következőket rendeli el:

1. § (1) A veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet szerinti veszélyhelyzetre (a továbbiakban: veszélyhelyzet) tekintettel

a) a Kormány által nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházással nyilvánított,

b) legalább 100 milliárd forint teljes költségigényű,

c) a megye területének jelentős részére kiható gazdasági jelentőségű és

d) munkahelyek tömeges elvesztésének elkerülését, új beruházás vagy bővítés megvalósítását szolgáló

helyszínt és annak közvetlen környezetét (a továbbiakban együtt: terület) a Kormány rendeletében különleges gazdasági övezetté nyilváníthatja.

(2) A különleges gazdasági övezet területét és a beruházással közvetlenebbül érintett települési önkormányzatokat a Kormány rendeletében határozza meg.

(3) Ahol e rendelet megyét említ, azon a főváros területén kijelölésre kerülő különleges gazdasági övezet esetében a fővárost kell érteni. E rendelet településre vonatkozó rendelkezései a főváros területén kijelölésre kerülő különleges gazdasági övezet esetében a fővárosi kerületre is alkalmazhatóak.

2. § (1) A különleges gazdasági övezet kijelöléséről szóló kormányrendeletben meghatározott területen fekvő forgalomképtelen, törzsvagyonba tartozó – a 4. § alapján a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényben, valamint külön törvényben meghatározott közfeladat, különösen településüzemeltetési közfeladat ellátását szolgáló és ahhoz szükséges – közterület, közpark, közút tulajdonjogát annak terheivel, és az azokkal kapcsolatos egyéb kötelezettségekkel együtt a különleges gazdasági övezet fekvése szerinti megye megyei önkormányzata szerzi meg.

(2) Az (1) bekezdésben megjelölt megyei önkormányzat tulajdonjogát az ingatlan-nyilvántartásba a megyei önkormányzat megkeresése alapján kell bejegyezni. A megkeresésben hivatkozni kell a különleges gazdasági övezet kijelöléséről szóló

kormányrendelet tulajdonjog-átruházást, valamint az ingatlan helyrajzi számát tartalmazó rendelkezésére.

3. § (1) Ha a Kormány rendeletében a különleges gazdasági övezet területére nem állapít meg

a) sajátos településrendezési és beépítési szabályokat, valamint egyedi építési követelményeket,

b) sajátos telekalakítási követelményeket,

c) egyedi településképi követelményeket,

d) egyedi örökségvédelmi szabályokat,

e) a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 48. §-a szerinti környezetvédelmi és fás szárú növények védelmére vonatkozó előírásokat,

f) közterületek használati rendjére vonatkozó közterület-használati szabályokat, a forgalomszabályozásra vonatkozó sajátos előírásokat, továbbá a közterület-használati díjakat és az ellenőrzés rendjére, a közterületek fenntartására, fejlesztésére és üzemeltetésére vonatkozó szabályokat,

g) a közterületek elnevezésének, valamint az elnevezésük megváltoztatására irányuló kezdeményezés és a házszám-megállapítására vonatkozó szabályokat,

h) az öngondoskodásra és a közösségi feladatok ellátásához való hozzájárulásra, továbbá a közösségi együttélésre vonatkozó alapvető szabályokat, valamint ezek elmulasztására jogkövetkezményeket,

akkor a különleges gazdasági övezet fekvése szerinti települési önkormányzat rendeletében meghatározott szabályokat kell alkalmazni mindaddig, amíg a különleges gazdasági övezet fekvése szerinti megye megyei önkormányzata rendeletében nem állapít meg erre vonatkozó szabályokat.

(2) Ha a különleges gazdasági övezet több település közigazgatási területét érinti, akkor a települési önkormányzat rendeletét – az (1) bekezdés szerint – az övezet azon részére kell alkalmazni, amelyik az adott település közigazgatási területéhez tartozik.

(3) Ha a különleges gazdasági övezet több település közigazgatási területét érinti, akkor a megyei önkormányzati rendelet területi hatálya a különleges gazdasági övezet területére terjed ki.

(4) Ha a Kormány az 1. § (2) bekezdése vagy a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény 8. §-a szerinti rendeletében nem állapít meg az országos, a kiemelt térségi vagy a megyei területrendezési terv rendelkezéseitől eltérő vagy annak

alkalmazását kizáró területrendezési szabályokat, akkor az országos és a kiemelt térségi területrendezési tervben, valamint a különleges gazdasági övezet fekvése szerinti megyei önkormányzat megyei területrendezési tervéről szóló rendeletében meghatározott szabályokat kell alkalmazni mindaddig, amíg a különleges gazdasági övezet fekvése szerinti megye megyei önkormányzata rendeletében nem állapít meg erre vonatkozó szabályokat.

(5) Amennyiben az (1) bekezdés a) pontja szerinti beépítési szabály, építési követelmény meghatározásából a tulajdonosnak, haszonélvezőnek kára származik, a tulajdonost, haszonélvezőt megillető kártalanításra a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megvalósításának gyorsításáról és egyszerűsítéséről szóló 2006. évi LIII. törvény 11/C. §-át kell alkalmazni.

4. § (1) A különleges gazdasági övezet fekvése szerinti megye megyei önkormányzata a különleges gazdasági övezet fekvése szerinti települési önkormányzat feladat- és hatásköreinek ellátására a megye területén fekvő beruházással közvetlenebbül érintett települési önkormányzattal megállapodást köthet azzal, hogy ezen feladatok ellátásához szükséges költségek fedezetét biztosítja. Amennyiben a különleges gazdasági övezet kijelöléséről szóló kormányrendelet hatálybalépését követő harminc napon belül nem jön létre megállapodás, úgy a feladat- és hatásköröket a (2) bekezdés szerint kell gyakorolni.

(2) A különleges gazdasági övezet fekvése szerinti megye megyei önkormányzata látja el a különleges gazdasági övezet fekvése szerinti települési önkormányzat számára törvényben meghatározott feladat- és hatáskört a különleges gazdasági övezet vonatkozásában.

(3) A különleges gazdasági övezet fekvése szerinti települési önkormányzat polgármesterének és jegyzőjének jogszabályban meghatározott államigazgatási feladat- és hatásköreit a különleges gazdasági övezet tekintetében a megyei közgyűlés elnöke, illetve a megyei jegyző látja el.

(4) A különleges gazdasági övezet vonatkozásában az államigazgatási feladatokat ellátó szervek közül az a szerv jár el, amely a különleges gazdasági övezet fekvése szerinti települési önkormányzat tekintetében eljárni jogosult.

(5) A különleges gazdasági övezet vonatkozásában a polgármesteri hivatal és a közös önkormányzati hivatal ügyintézőjének jogszabályban meghatározott államigazgatási feladat- és hatásköreit a különleges gazdasági övezet fekvése szerinti azon települési önkormányzat polgármesteri hivatal ügyintézője vagy a közös önkormányzati hivatal ügyintézője látja el, amelynek illetékességi területén az anyakönyvi esemény bekövetkezett.

5. § (1) A hulladékgazdálkodási közszolgáltatást a különleges gazdasági övezetben fekvő településen a különleges gazdasági övezet kijelöléséről szóló kormányrendelet hatálybalépésekor hatályos hulladékgazdálkodási közszolgáltatásról szóló települési önkormányzati rendelet és a megfelelőségi véleménnyel rendelkező közszolgáltatóval kötött közszolgáltatási szerződés szabályai szerint kell ellátni mindaddig, amíg a különleges gazdasági övezet fekvése szerinti megye megyei önkormányzatának a különleges gazdasági övezet tekintetében alkotott, a hulladékgazdálkodási közszolgáltatással kapcsolatos rendelete és hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződése hatályba nem lép.

(2) Ha a különleges gazdasági övezet fekvése szerinti megye megyei önkormányzata (1) bekezdés szerinti rendeletének és közszolgáltatási szerződésének hatálybalépéséig az (1) bekezdés szerinti közszolgáltatási szerződés megszüntetésére vagy megszűnésére (a továbbiakban együtt: megszűnés) kerül sor, akkor az érintett települési önkormányzat e tényről haladéktalanul, de legkésőbb 5 napon belül tájékoztatja a különleges gazdasági övezet fekvése szerinti megye megyei önkormányzatát a megszűnés időpontjának megjelölésével.

(3) A különleges gazdasági övezet fekvése szerinti megye megyei önkormányzata a különleges gazdasági övezet hulladékgazdálkodási közszolgáltatójának kiválasztása során a közszolgáltató kiválasztásáról és a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződésről szóló 317/2013. (VIII. 28.) Korm. rendelet szabályait azzal az eltéréssel alkalmazza, hogy a különleges gazdasági övezet fekvése szerinti megye megyei önkormányzata a különleges gazdasági övezet hulladékgazdálkodási közszolgáltatójának a kiválasztását megelőzően beszerzi a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény 32/A. § (2) bekezdésében megjelölt Koordináló szerv (a továbbiakban: Koordináló szerv) javaslatát a közszolgáltató személyét illetően. A Koordináló szerv javaslatától a különleges gazdasági övezet fekvése szerinti megye megyei önkormányzata csak abban az esetben térhet el, ha a választani kívánt közszolgáltató a hulladékgazdálkodási közszolgáltatást a korábinál alacsonyabb közszolgáltatási díjért látná el a korábbi műszaki tartalom csökkentése nélkül.

6. § (1) A helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (a továbbiakban: Htv.) rendelkezéseitől eltérően, a különleges gazdasági övezet fekvése szerinti megye megyei önkormányzat képviselő-testülete (a továbbiakban: közgyűlés) jogosult arra, hogy rendeletével a különleges gazdasági övezet kijelöléséről szóló kormányrendeletben meghatározott területen a Htv. szerinti helyi adókat bevezesse. A különleges gazdasági övezet fekvése szerinti települési önkormányzat a különleges gazdasági övezet területén a Htv. szerinti adómegállapítási jogát nem gyakorolhatja.

(2) A különleges gazdasági övezet fekvése szerinti települési önkormányzat helyi adókról szóló rendeletében meghatározott szabályokat kell alkalmazni mindaddig, amíg a közgyűlés rendeletében nem állapít meg erre vonatkozó szabályokat.

(3) A közgyűlés adómegállapítási jogát – a (4) bekezdésben foglalt eltéréssel – a Htv.-ben foglaltak szerint gyakorolja.

(4) Ha a különleges gazdasági övezet fekvése szerinti települési önkormányzat

a) valamely helyi adót bevezette, akkor a közgyűlés év közbeni adómegállapítása során nem súlyosbíthatja az adóalanyok terheit;

b) határozott időre szóló adómértéket alkotott, akkor a Htv. 7. § h) pontjában foglalt adómérték-változtatási korlátozás a közgyűlést is köti;

c) a Htv. 39/C. § (4) bekezdése szerint adómentességet vagy adókedvezményt alkotott, akkor a Htv. 7. § j) pontja szerinti korlátozás a közgyűlést is köti.

7. § (1) A különleges gazdasági övezet kijelöléséről szóló kormányrendelet hatálybalépésének napján a helyi iparűzési adó alanyának a különleges gazdasági övezet fekvése szerinti települési önkormányzat illetékességi területén fennálló iparűzési adókötelezettsége megszűnik, amelyet az állandó jellegű iparűzési tevékenység utáni adókötelezettség szempontjából úgy kell tekinteni, mintha az iparűzési adó alanya székhelyét áthelyezte, telephelyét megszüntette volna.

(2) A különleges gazdasági övezet fekvése szerinti megyei önkormányzat illetékességi területén a helyi iparűzési adókötelezettség a különleges gazdasági övezet kijelöléséről szóló kormányrendelet hatálybalépésének napját követő napon keletkezik.

8. § (1) Ha az adóalany előrehozott adót fizetett a különleges gazdasági övezet fekvése szerinti települési önkormányzat számára, akkor a be nem számított előrehozott adót a település önkormányzati adóhatóságától visszaigényelheti az adózás rendjéről szóló törvény túlfizetésre vonatkozó szabályai szerint.

(2) A különleges gazdasági övezet kijelöléséről szóló kormányrendelet hatálybalépését követő harminc napon belül a különleges gazdasági övezet fekvése szerinti település önkormányzati adóhatósága a különleges gazdasági övezet területén lévő épület, épületrész, telek tekintetében, hozzá benyújtott építményadó-, telekadó-, magánszemély kommunális adója bevallást, adatbejelentést az állami adóhatóság részére – adókivetés céljából – átadja.

9. § (1) A közgyűlés által bevezetett helyi adóból származó bevétel a különleges gazdasági övezet fekvése szerinti megye megyei önkormányzatának bevétele. Az állami adóhatóság az általa beszedett helyi adót naponta átutalja a közgyűlés által közölt számla javára.

(2) A különleges gazdasági övezet fekvése szerinti megye megyei önkormányzata az (1) bekezdés szerinti bevételt a rendeletében meghatározott módon a különleges gazdasági övezet szerinti megye területén fekvő – különös tekintettel a beruházással közvetlenebbül érintett – települések területén megvalósuló fejlesztések és a települések működésének támogatására, valamint a bevétel legfeljebb 5%-ának erejéig a megyei önkormányzat e rendelet szerinti feladatok ellátásával kapcsolatos működési költségeire használhatja fel.

10. § (1) A közgyűlés által bevezetett helyi adók esetében az adóhatósági feladatokat az állami adóhatóság látja el.

(2) Ahol a Htv. önkormányzati adóhatóságot említ, ott a különleges gazdasági övezet esetén az állami adóhatóságot kell érteni.

(3) Ahol a Htv. az önkormányzat illetékességi területét említi, ott a különleges gazdasági övezet területét is érteni kell.

(4) A Htv. mellékletében említett település alatt a különleges gazdasági övezetet is érteni kell.

11. § (1) Ez a rendelet – a (2) bekezdésben meghatározott kivétellel – a kihirdetését követő napon lép hatályba.

(2) A 12. § az e rendelet kihirdetését követő tizenötödik napon lép hatályba.

12. § A Kormány e rendelet hatályát 2020. június 15. napjáig, de legfeljebb a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet szerinti veszélyhelyzet megszűnéséig meghosszabbítja.”

[36] 3. Az R2.-nek az indítvány benyújtásakor hatályos rendelkezései:

„A Kormány az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdésében meghatározott eredeti jogalkotói hatáskörében, figyelemmel a koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvény rendelkezéseire,

a 6. § tekintetében az Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdésében meghatározott eredeti jogalkotói hatáskörében, a koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvény 3. § (1) bekezdése szerinti országgyűlési felhatalmazás alapján,

az Alaptörvény 15. cikk (1) bekezdésében meghatározott feladatkörében eljárva

a következőket rendeli el:

1. § A Kormány – a nemzetgazdaság stabilitásának garantálása, a COVID-19 koronavírus fertőzés okozta tömeges megbetegedéssel járó humánjárvány negatív gazdasági következményeinek csökkentése érdekében, a veszélyhelyzet által veszélybe

sodort több mint ezeröttszáz munkahely megvédése, valamint több mint kettőezeröttszáz új munkahely megteremtése céljából – Göd város közigazgatási területén különleges gazdasági övezetet jelöl ki a 2. §-ban meghatározottak szerint.

2. § (1) A Kormány a veszélyhelyzettel összefüggésben a nemzetgazdaság stabilitásának érdekében szükséges intézkedésekről szóló 135/2020. (IV. 17.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.) 1. § (1) bekezdése szerinti különleges gazdasági övezetté nyilvánítja a Göd város közigazgatási területén elhelyezkedő, az 1. melléklet szerinti – az egyes gazdaságfejlesztési célú és munkahelyteremtő beruházásokkal összefüggő közigazgatási hatósági ügyek nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű üggyé nyilvánításáról, valamint egyes nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű üggyé nyilvánításról szóló kormányrendelet módosításáról szóló 141/2018. (VII. 27.) Korm. rendelet (a továbbiakban: kormányrendelet) 2. mellékletében foglalt táblázat 7. és 7a. sora szerinti nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházás (a továbbiakban: Beruházás) megvalósítását szolgáló – ingatlanokat.

(2) A Beruházással közvetlenebbül érintett települési önkormányzat Csomád Község Önkormányzata, Dunakeszi Város Önkormányzata, Göd Város Önkormányzata és Sződ Község Önkormányzata.

(3) Az 1. mellékletben szereplő – a kormányrendelet által nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű üggyé nyilvánított beruházás helyszínéül szolgáló –, az ingatlan-nyilvántartás szerinti belterületi ingatlanokat és ezen ingatlanokból telekalakítási eljárásban hozott, véglegessé vált döntés alapján kialakított ingatlanokat külterületi ingatlanokként kell nyilvántartásba venni. A külterületté nyilvánítási eljárást Pest Megye Önkormányzata megkeresése alapján az ingatlanügyi hatóságként eljáró Pest Megyei Kormányhivatalnak kell lefolytatnia, és az ingatlanokat külterületi művelés alól kivont területként az ingatlan-nyilvántartásba bejegyeznie. A kérelemben hivatkozni kell e rendelet külterületté nyilvánítást, valamint az ingatlan helyrajzi számát tartalmazó rendelkezésére. Az ingatlanügyi hatóság ügyintézési határideje 21 nap.

3. § A Göd város közigazgatási területén létrejövő különleges gazdasági övezeten található, Göd Város Önkormányzatának tulajdonában álló, forgalomképtelen, törzsvagyonba tartozó, 2. mellékletben felsorolt közterület, közpark, közút tulajdonjogát – az R. 4. §-a szerinti közfeladat ellátása érdekében – Pest Megye Önkormányzata szerzi meg.

4. § (1) A különleges gazdasági övezet fekvése szerinti települési önkormányzat illetékességi területén fennálló

a) állandó jellegű iparűzési tevékenység utáni adókötelezettségről az e rendelet hatálybalépése napját magában foglaló adóévről szóló adóbevallással egyidejűleg, de legkorábban 2020. szeptember 30-áig,

b) ideiglenes jellegű iparűzési tevékenység utáni adókötelezettségről 2020. szeptember 30-áig

kell adóbevallást benyújtani a különleges gazdasági övezet fekvése szerinti önkormányzati adóhatósághoz.

(2) Az adóalany az (1) bekezdés a) pontja szerinti bevallásban megállapított adó és az e rendelet hatálybalépése napján tartó adóévében a különleges gazdasági övezet fekvése szerinti önkormányzati adóhatósághoz megfizetett adóelőleg pozitív különbözetét a bevallás benyújtásának napjáig megfizeti, vagy – negatív különbözet esetén – a különbözetet ettől az időponttól kezdődően jogosult az adózás rendjéről szóló törvény szerint visszaigényelni.

(3) Az adóalany az (1) bekezdés b) pontja szerinti bevallásban megállapított adót az adóbevallás benyújtása napjáig fizeti meg a különleges gazdasági övezet fekvése szerinti önkormányzati adóhatósághoz.

5. § (1) Ez a rendelet – a (2) bekezdésben meghatározott kivétellel – a kihirdetését követő napon lép hatályba.

(2) A 6. § az e rendelet kihirdetését követő tizenötödik napon lép hatályba.

6. § A Kormány e rendelet hatályát 2020. június 15. napjáig, de legfeljebb a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet szerinti veszélyhelyzet megszűnéséig meghosszabbítja.

1. melléklet a 136/2020. (IV. 17.) Korm. rendelethez

A 2. § szerinti különleges gazdasági övezet által érintett ingatlanok

Göd város közigazgatási területén elhelyezkedő, az ingatlan-nyilvántartás szerinti külterület 0101/3, 0101/4, 0102/17, 0102/18, 0102/19, 0102/2, 0102/20, 0102/21, 0102/22, 0102/4, 0102/6, 0102/8, 0102/9, 0104/127, 0104/128, 0104/58, 0104/59, 0104/60, 038, 039/100, 039/101, 039/102, 039/103, 039/104, 039/105, 039/106, 039/107, 039/108, 039/109, 039/110, 039/111, 039/112, 039/113, 039/114, 039/115, 039/116, 039/117, 039/118, 039/119, 039/126, 039/127, 039/135, 039/136, 039/137, 039/138, 039/139, 039/140, 039/141, 039/142, 039/143, 039/144, 039/145, 039/146, 039/147, 039/148, 039/149, 039/150, 039/151, 039/152, 039/153, 039/154, 039/155, 039/156, 039/157, 039/158, 039/159, 039/167, 039/168, 039/169, 039/170, 039/171, 039/172, 039/173, 039/174, 039/175, 039/176, 039/177, 039/178, 039/179, 039/229, 039/230, 039/233, 039/234, 039/59, 039/60, 039/73, 039/74, 039/75, 039/76, 039/77,

039/92, 039/93, 039/99, 042/5, 042/6, 042/6, 042/7, 042/7, 046, 047/1, 047/5, 047/10, 047/11, 047/9, 048/10, 048/11, 048/3, 048/5, 048/6, 048/7, 049/1, 049/2, 049/3, 050/14, 050/15, 051, 053/11, 053/12, 053/13, 053/14, 053/16, 053/17, 053/18, 053/19, 053/20, 053/21, 053/22, 053/6, 053/7, 053/8, 053/9, 054, 056, 057/51, 057/52, 057/53, 057/54, 057/56, 057/58, 057/59, 058/2, 058/4, 059/10, 059/14, 059/15, 059/4, 059/6, 060/3, 060/5, 062/25, 062/26, 062/27, 062/28, 062/29, 062/30, 062/12, 062/13, 062/14, 062/15, 062/16, 062/17, 062/18, 062/19, 062/20, 062/21, 062/22, 062/1, 062/11, 062/2, 062/31, 062/32, 062/33, 062/34, 062/35, 062/36, 062/39, 062/40, 062/43, 062/44, 062/45, 062/47, 062/48, 062/49, 062/5, 062/50, 062/51, 062/52, 062/53, 062/54, 062/6, 062/62, 062/63, 062/7, 063/1, 063/3, 063/4, 063/5, 064, 075, 079, 080, 081/10, 081/11, 081/12, 081/3, 081/4, 081/5, 081/6, 081/8, 081/9, 082/2, 082/3, 082/4, 082/5, 083, 084/1, 084/100, 084/101, 084/102, 084/103, 084/104, 084/105, 084/19, 084/20, 084/21, 084/22, 084/23, 084/24, 084/25, 084/26, 084/27, 084/28, 084/32, 084/33, 084/34, 084/35, 084/36, 084/37, 084/38, 084/39, 084/40, 084/41, 084/42, 084/43, 084/44, 084/45, 084/46, 084/47, 084/48, 084/49, 084/50, 084/51, 084/52, 084/53, 084/54, 084/55, 084/56, 084/57, 084/58, 084/59, 084/60, 084/61, 084/62, 084/63, 084/64, 084/65, 084/67, 084/68, 084/69, 084/70, 084/71, 084/72, 084/73, 084/75, 084/77, 084/79, 084/80, 084/81, 084/82, 084/83, 084/84, 084/85, 084/86, 084/87, 084/88, 084/89, 084/90, 084/91, 084/92, 084/93, 084/94, 084/95, 084/96, 084/97, 084/98, 084/99, 084/5, 086/9, 085/3, 085/11, 085/12, 085/13, 086/3, 086/8, 086/10, 086/11, 086/5, 085/4, 085/5, 099/25, 099/26, 099/27, 099/28, 099/29, 099/30, 099/31, 099/32, 099/34, 099/4 és az ingatlan-nyilvántartás szerinti belterület 6422, 6423, 6424, 6425, 6468/8, 6713, 6901/2, 6980, 8301, 8302 helyrajzi számú ingatlanok

2. melléklet a 136/2020. (IV. 17.) Korm. rendelethez

A 3. § szerint Pest Megye Önkormányzata tulajdonába kerülő ingatlanok

Göd város közigazgatási területén elhelyezkedő, az ingatlan-nyilvántartás szerinti külterület 038, 039/108, 039/147, 039/75, 042/6, 046, 051, 054, 062/40, 063/1, 063/4, 075, 080, 082/2, 084/71, 086/10, 086/9, 048/10 és az ingatlan-nyilvántartás szerinti belterület 6422, 6423, 6425, 6468/8 helyrajzi számú ingatlanok.”

[37] 4. A Htv.-nek az indítvány elbírálásakor hatályos rendelkezései:

„1. § (5) A megyei önkormányzat képviselőtestülete a bevezetendő helyi adóról szóló rendeletének tervezetét – legalább 15 napos határidővel – véleményezésre megküldi a különleges gazdasági övezet fekvése szerinti és a különleges gazdasági övezetről szóló kormányrendelet szerint a beruházással közvetlenebbül érintett települési önkormányzatnak minősülő önkormányzatoknak, továbbá a Kormány részére.

[...]

8. § (1) A települési önkormányzat a beszedett adó összegéről évenként köteles a költségvetési beszámoló részeként a település lakosságát tájékoztatni.

(2) Az állami adóhatóság a különleges gazdasági övezet tekintetében beszedett helyi adók összegét honlapján évente közzé teszi.

(3) Az adóból származó bevétel – a fővárosi önkormányzat és a kerületi önkormányzatok közötti forrásmegosztásról szóló törvényben meghatározott kivétellel – az azt megállapító önkormányzat bevétele.

(4) A különleges gazdasági övezet fekvése szerinti megye megyei önkormányzata az adóból származó bevételt a rendeletében meghatározott módon a különleges gazdasági övezet szerinti megye területén fekvő – különös tekintettel a különleges gazdasági övezet kijelöléséről szóló kormányrendeletben meghatározott, a beruházással közvetlenebbül érintett – települések területén megvalósuló fejlesztések és a területen működő szervezetek és települések működésének támogatására, valamint a bevétel legfeljebb 3%-ának erejéig a megyei önkormányzati feladatok ellátásával kapcsolatos működési költségeire használhatja fel.

(5) Ha a különleges gazdasági övezet több megye illetékességi területén helyezkedik el, akkor az adóalany által teljesített helyi adókötelezettségből származó bevétel az adóalany által a különleges gazdasági övezet területéből használt terület arányában illeti meg az egyes megyei önkormányzatokat.

Az önkormányzati adóügyben eljáró adóhatóság hatásköre és illetékessége

9. § (1) Helyi adóügyben, települési adóügyben – a (2) bekezdésben foglaltak kivételével – annak az önkormányzatnak az adóhatósága jár el első fokon, amelyik a helyi adót, települési adót bevezette.

(2) A megyei önkormányzat képviselő-testülete által megállapított adóval kapcsolatos adóhatósági feladatokat az állami adóhatóság látja el. Az állami adóhatóság a beszedett adót naponta átutalja a különleges gazdasági övezet fekvése szerinti megye megyei önkormányzata által megadott számlája javára.

(3) Az állami adó- és vámhatóság különleges gazdasági övezettel kapcsolatos adóhatósági feladatai tekintetében – törvény eltérő rendelkezése hiányában – az önkormányzati adóhatóságra vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni.

(4) A megyei önkormányzat az állami adóhatóság megkeresését követő 5 napon belül visszautalja az állami adóhatóság által meghatározott számlára az adózót véglegessé vált hatósági határozat alapján megillető visszatérítés összegét.

[...]

36/A. § A települési önkormányzat által megállapított helyi iparűzési adóból származó bevétel elsőként – a fővárosi önkormányzat esetén külön törvényben meghatározottak szerint – a helyi közösségi közlekedési feladat ellátására, a helyi közösségi közlekedési feladat ellátásához szükséges összesen felüli bevétel különösen a települési önkormányzat képviselő-testületének hatáskörébe tartozó szociális ellátások finanszírozására használható fel. A települési önkormányzat által megállapított helyi iparűzési adóból származó bevétel az önkormányzati hivatal állományában foglalkoztatottak személyi juttatásai és az ahhoz kapcsolódó munkaadókat terhelő járulékok és szociális hozzájárulási adó finanszírozására nem fordítható azt meghaladó mértékben, mint amilyen mértékben a települési önkormányzatot az adóerőképessége szerint a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott hivatali működési támogatáshoz kapcsolódó beszámítás terheli.

[...]

42/B. § (1) A jegyző, főjegyző az önkormányzati adórendelet, valamint annak módosítása hatálybalépését megelőző hónap ötödik napjáig – a kincstár elektronikus rendszerén keresztül – adatot szolgáltat a kincstár számára:

- a) a helyi adónem, a települési adónem bevezetésének napjáról,
- b) az önkormányzat által megállapított adóalap, adómérték, adókedvezmény, adómentesség szövegéről,
- c) a b) pontban említett rendelkezések hatálybalépésének napjáról,
- d) az önkormányzat honlapjának címéről, valamint legalább egy adóügyi információs telefonszámról, elektronikus levélcímről, hivatali kapu azonosítóról, és az adóhatóság levelezési címéről (a továbbiakban együtt: elérhetőségi információk),
- e) a helyi adónem, a települési adónem pénzforgalmi jelzőszámáról,
- f) határozott időszakra megállapított adómérték, adómentesség, adókedvezmény esetén a határozott időszak lejártának időpontjáról.

(2) A kincstár a hozzá beérkezett adatokat és elérhetőségi információkat feldolgozza és a honlapján – települések (a fővárosban a fővárosi, illetve kerületi önkormányzatok), illetve különleges gazdasági övezetek szerinti bontásban – elektronikus úton feldolgozható és letölthető formátumban is közzéteszi. A kincstár a honlapján közzétett adatokat és elérhetőségi információkat az (1) bekezdés szerint beérkezett adatokkal havonta, a jegyző, főjegyző adatszolgáltatását követő hónap 5. napjáig módosítja.

(3) A jegyző, főjegyző (1) bekezdés szerinti adatszolgáltatása teljesítésével egyidejűleg az önkormányzat honlapján közzéteszi az adórendelet szövegét, az adórendelet módosításokkal egységes szerkezetbe foglalt szövegét, valamint a rendszeresített

bevallási, adatbejelentési, bejelentkezési nyomtatványokat, az elérhetőségi információkat, feltéve, hogy az önkormányzat honlapot üzemeltet.

(4) A főjegyző az (1) bekezdésben meghatározott időpontig az (1) bekezdés *a)*-*c)* és *f)* pontja szerinti adatokat az állami adóhatóságnak is megküldi.

[...]

V/A. Fejezet

A különleges gazdasági övezet létrejöttével összefüggő sajátos rendelkezések

42/G. § (1) Ha a különleges gazdasági övezet fekvése szerinti települési önkormányzat

a) valamely helyi adót bevezette, akkor a megyei önkormányzat év közbeni adómegállapítása során nem súlyosbíthatja az adóalanyok terheit;

b) határozott időre szóló adómértéket alkotott, akkor a 7. § *h)* pontjában foglalt adómérték-változtatási korlátozás a megyei önkormányzatot is köti;

c) a 39/C. § (4) bekezdése szerint adómentességet vagy adókedvezményt alkotott, akkor a 7. § *j)* pontja szerinti korlátozás a megyei önkormányzatot is köti;

d) valamely helyi adót bevezette, akkor a különleges gazdasági övezet fekvése szerinti települési önkormányzat helyi adóról szóló rendeletében meghatározott szabályokat kell alkalmazni mindaddig - de legfeljebb a különleges gazdasági övezet kijelöléséről szóló kormányrendelet hatálybalépésétől számított 120 napig -, amíg a megyei önkormányzat rendeletében nem állapít meg helyi adóra vonatkozó szabályokat.

(2) Ha a különleges gazdasági övezet több megye illetékességi területén helyezkedik el, és a különleges gazdasági övezet fekvése szerinti megyék megyei önkormányzatai eltérő helyi adómértéket állapítottak meg rendeletükben, akkor az adózó a legkisebb adómérték alapján teljesítheti adókötelezettségét.

[...]

52. § E törvény alkalmazásában:

56. *különleges gazdasági övezet*: a különleges gazdasági övezetről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló törvény felhatalmazása alapján alkotott kormányrendeletek szerinti különleges gazdasági övezet;

57. *települési önkormányzat illetékességi területe*: az önkormányzat közigazgatási határa által behatárolt – bel- és külterületet magában foglaló – térség, amelyre az önkormányzati hatáskör kiterjed, ide nem értve a különleges gazdasági övezet területét;

58. *megyei önkormányzat illetékességi területe*: a megyei önkormányzat közigazgatási határa által behatárolt – bel- és külterületet magában foglaló – térségben lévő különleges gazdasági övezet területe;”

[38] 5. A Módtv.-nek az indítvány elbírálásakor hatályos rendelkezései:

„Magyarország nemzetgazdasági stabilitása, gazdasági termelőképességének előmozdítása és versenyképességének fokozása, valamint kiemelt gazdasági jelentőséggel bíró területei gazdasági fejlődésének előmozdítása érdekében,

a meglévő munkahelyek megőrzésével és új munkahelyek létesítésével az Alaptörvény XII. cikkében foglaltak szerint törekszik megteremteni annak feltételeit, hogy minden munkaképes ember, aki dolgozni akar, dolgozhasson,

abból a célból, hogy elkülönített területek létrehozásával kedvező körülményeket teremtsen a gazdasági tevékenység folytatására,

az ilyen tevékenységből származó pozitív gazdasági eredmények és azok hasznainak arányos, a területén élők jólétének és biztonságának kiteljesedése, az életminőség javítása, ezáltal a közösség gyarapodása valamint az érintett helyi önkormányzatok hatékonyabb feladatellátása céljára történő felosztása érdekében

az Országgyűlés a következő törvényt alkotja:

1. § (1) E törvény hatálya annak a beruházásnak a helyszínére és közvetlen környezetére (a továbbiakban együtt: Terület) terjed ki, amely beruházással összefüggő közigazgatási hatósági ügyeket a Kormány rendeletben nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű üggyé nyilvánította, és az új beruházás vagy bővítés

a) legalább 5 milliárd forint teljes költségigényű,

b) a megye területének jelentős részére kiható gazdasági jelentőségű, és

c) munkahelyek tömeges elvesztésének elkerülését, vagy új munkahelyek létesítését szolgálja.

(2) A Kormány rendeletében – az érintett települési önkormányzat, valamint megyei önkormányzat véleményének kikérésével – a Területet – a (3) bekezdésben meghatározott kivétellel – különleges gazdasági övezetté nyilváníthatja, és meghatározza a különleges gazdasági övezet területét és a beruházással közvetlenebbül érintett települési önkormányzatokat.

(3) A Kormány a főváros, valamint a megyei jogú város területén nem nyilváníthat Területet különleges gazdasági övezetté.

(4) A különleges gazdasági övezetben fekvő ingatlan címe lakóhelyként, valamint tartózkodási helyként nem jelenthető be, a különleges gazdasági övezet területén kizárólag kereskedelmi, szolgáltató valamint ipari tevékenység folytatható.

2. § (1) A különleges gazdasági övezet kijelöléséről szóló kormányrendeletben meghatározott területen fekvő, a települési önkormányzat tulajdonában álló forgalomképtelen, törzsvagyona – a 3. § alapján a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényben, valamint törvényben meghatározott kötelező közfeladat, különösen a településüzemeltetési közfeladat ellátását szolgáló, valamint a különleges gazdasági övezetben folytatott gazdasági tevékenység végzéséhez feltétlenül szükséges, annak közvetlen környezetébe – tartozó közterület, közpark, közút a különleges gazdasági övezet kijelöléséről szóló kormányrendelet hatálybalépésével a különleges gazdasági övezet fekvése szerinti megye megyei önkormányzata tulajdonába kerül.

(2) Az (1) bekezdés szerinti ingatlanok tulajdonjogát a különleges gazdasági övezet fekvése szerinti megye megyei önkormányzata az ingatlanok terheivel, és az azokkal kapcsolatos egyéb kötelezettségekkel együtt szerzi meg.

(3) Az (1) bekezdésben megjelölt megyei önkormányzat tulajdonjogát az ingatlan-nyilvántartásba a megyei önkormányzat megkeresése alapján kell bejegyezni. A megkeresésben meg kell jelölni a különleges gazdasági övezet kijelöléséről szóló kormányrendeletet.

3. § (1) A különleges gazdasági övezet fekvése szerinti, vagy a (6) bekezdés alapján kijelölt megye megyei önkormányzata a különleges gazdasági övezet fekvése szerinti települési önkormányzat feladat- és hatásköreinek ellátására a megye területén fekvő beruházással közvetlenebbül érintett települési önkormányzattal megállapodást köthet azzal, hogy az ezen feladatok ellátásához szükséges költségek fedezetét biztosítja. Amennyiben a különleges gazdasági övezet kijelöléséről szóló kormányrendelet hatálybalépését követő harminc napon belül nem jön létre megállapodás, úgy a feladat- és hatásköröket a (2) bekezdés szerint kell gyakorolni.

(2) Az e törvényben meghatározott kivétellel a különleges gazdasági övezet fekvése szerinti, vagy a (6) bekezdés alapján kijelölt megye megyei önkormányzata látja el a különleges gazdasági övezet fekvése szerinti települési önkormányzat számára törvényben meghatározott feladat- és hatáskört – ideértve a 2. § (1) bekezdése szerinti ingatlanokon az infrastrukturális ellátottság fejlesztésével kapcsolatos feladatokat is – a különleges gazdasági övezet vonatkozásában.

(3) A különleges gazdasági övezet fekvése szerinti települési önkormányzat polgármesterének és jegyzőjének jogszabályban meghatározott államigazgatási feladat- és hatásköreit a különleges gazdasági övezet tekintetében a különleges

gazdasági övezet fekvése szerinti, vagy a (6) bekezdés alapján kijelölt megyei közgyűlés elnöke, illetve a megyei jegyző látja el.

(4) A különleges gazdasági övezet vonatkozásában az államigazgatási feladatokat ellátó szervek közül – a (3) és (5) bekezdés szerinti kivétellel – az a szerv jár el, amely a különleges gazdasági övezet fekvése szerinti települési önkormányzat tekintetében eljárni jogosult.

(5) A különleges gazdasági övezet vonatkozásában a polgármesteri hivatal és a közös önkormányzati hivatal ügyintézőjének jogszabályban meghatározott államigazgatási feladat- és hatásköreit a különleges gazdasági övezet fekvése szerinti azon települési önkormányzat polgármesteri hivatalának ügyintézője vagy közös önkormányzati hivatalának ügyintézője látja el, amelynek illetékességi területén az illetékességet megalapozó esemény bekövetkezett.

(6) Ha a különleges gazdasági övezet több megye közigazgatási területét érinti, akkor a Kormány rendeletében kijelöli azt a megyei önkormányzatot, amely a különleges gazdasági övezet területe tekintetében a feladat- és hatásköröket gyakorolja.

4. § (1) A különleges gazdasági övezet fekvése szerinti települési önkormányzat

a) sajátos településrendezési és beépítési szabályokat, valamint egyedi építési követelményeket, valamint építési vagy változtatási tilalmat,

b) sajátos telekalakítási követelményeket,

c) egyedi településképi követelményeket,

d) egyedi örökségvédelmi szabályokat,

e) a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 48. §-a szerinti környezetvédelmi és fás szárú növények védelmére vonatkozó előírásokat,

f) közterületek használati rendjére vonatkozó közterület-használati szabályokat, a forgalomszabályozásra vonatkozó sajátos előírásokat, továbbá a közterület-használati díjakat és az ellenőrzés rendjére, a közterületek fenntartására, fejlesztésére és üzemeltetésére vonatkozó szabályokat,

g) a közterületek elnevezésének, valamint az elnevezésük megváltoztatására irányuló kezdeményezés és a házszám megállapítására vonatkozó szabályokat,

h) az öngondoskodásra és a közösségi feladatok ellátásához való hozzájárulásra, továbbá a közösségi együttélésre vonatkozó alapvető szabályokat, valamint ezek elmulasztására jogkövetkezményeket megállapító rendelete a különleges gazdasági övezet területén csak akkor alkalmazható, ha a Kormány vagy a megyei önkormányzat

e törvény felhatalmazása alapján megalkotott rendelete a különleges gazdasági övezet területére nem állapít meg eltérő szabályokat.

(2) Ha a különleges gazdasági övezet több település közigazgatási területét érinti, akkor a települési önkormányzat rendeletét – az (1) bekezdés szerint – az övezet azon részére kell alkalmazni, amelyik az adott település közigazgatási területéhez tartozik.

(3) Ha a különleges gazdasági övezet több település közigazgatási területét érinti, akkor a megyei önkormányzat által az (1) bekezdés szerint megalkotott önkormányzati rendelet területi hatálya a különleges gazdasági övezet területére terjed ki.

(4) Ha a Kormány az 1. § (2) bekezdése vagy a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény 8. §-a szerinti rendeletében nem állapít meg az országos, a kiemelt térségi vagy a megyei területrendezési terv rendelkezéseitől eltérő vagy annak alkalmazását kizáró területrendezési szabályokat, akkor az országos és a kiemelt térségi területrendezési tervben, valamint a különleges gazdasági övezet fekvése szerinti megyei önkormányzat megyei területrendezési tervéről szóló rendeletében meghatározott szabályokat kell alkalmazni mindaddig, amíg a különleges gazdasági övezet fekvése szerinti megye megyei önkormányzata rendeletében nem állapít meg erre vonatkozó szabályokat.

(5) Amennyiben az (1) bekezdés *a)* pontja szerinti beépítési szabály, építési követelmény meghatározásából a tulajdonosnak, haszonélvezőnek kára származik, a tulajdonost, haszonélvezőt megillető kártalanításra a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megvalósításának gyorsításáról és egyszerűsítéséről szóló 2006. évi LIII. törvény 11/C. §-át kell alkalmazni.

5. § (1) A hulladékgazdálkodási közszolgáltatást a különleges gazdasági övezetben fekvő településen a különleges gazdasági övezet kijelöléséről szóló kormányrendelet hatálybalépése napján hatályos hulladékgazdálkodási közszolgáltatásról szóló települési önkormányzati rendelet és a megfelelőségi véleménnyel rendelkező közszolgáltatóval kötött közszolgáltatási szerződés szabályai szerint kell ellátni mindaddig, amíg a különleges gazdasági övezet fekvése szerinti, vagy a 3. § (6) bekezdése alapján kijelölt megye megyei önkormányzatának az e törvény felhatalmazása alapján megalkotott, a hulladékgazdálkodási közszolgáltatással kapcsolatos rendelete hatályba nem lép és hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződése hatályossá nem válik.

(2) A különleges gazdasági övezet fekvése szerinti, vagy a 3. § (6) bekezdése alapján kijelölt megye megyei önkormányzata az (1) bekezdésben megjelölt rendeletének hatálybalépését és hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződése hatályossá válását megelőzően az érintett települési önkormányzatot legalább 15 nappal korábban értesíti, annak érdekében, hogy az gondoskodhasson a

hulladékgazdálkodási közszolgáltatást szabályozó önkormányzati rendeletének és közszolgáltatási szerződésének módosításáról a különleges gazdasági övezet tekintetében.

(3) Ha a különleges gazdasági övezet fekvése szerinti, vagy a 3. § (6) bekezdése alapján kijelölt megye megyei önkormányzata (1) bekezdés szerinti rendeletének hatálybalépéséig és közszolgáltatási szerződésének hatályossá válásáig az (1) bekezdés szerinti közszolgáltatási szerződés megszüntetésére vagy megszűnésére (a továbbiakban együtt: megszűnés) kerül sor, akkor az érintett települési önkormányzat e tényről haladéktalanul, de legkésőbb 5 napon belül tájékoztatja a különleges gazdasági övezet fekvése szerinti, vagy a 3. § (6) bekezdése alapján kijelölt megye megyei önkormányzatát a megszűnés időpontjának megjelölésével.

(4) A különleges gazdasági övezet fekvése szerinti, vagy a 3. § (6) bekezdése alapján kijelölt megye megyei önkormányzata a különleges gazdasági övezet hulladékgazdálkodási közszolgáltatójának kiválasztása során a közszolgáltató kiválasztásáról és a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződésről szóló kormányrendelet szabályait azzal az eltéréssel alkalmazza, hogy a különleges gazdasági övezet hulladékgazdálkodási közszolgáltatójának a kiválasztását megelőzően beszerzi a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény (a továbbiakban: Ht.) 32/A. § (2) bekezdésében megjelölt Koordináló szerv (a továbbiakban: Koordináló szerv) javaslatát a közszolgáltató személyét illetően. A Koordináló szerv javaslatától a különleges gazdasági övezet fekvése szerinti, vagy a 3. § (6) bekezdése alapján kijelölt megye megyei önkormányzata csak abban az esetben térhet el, ha a választani kívánt közszolgáltató a hulladékgazdálkodási közszolgáltatást a korábbinál alacsonyabb közszolgáltatási díjért látná el a korábbi műszaki tartalom csökkentése nélkül.

6. § A 2. § (1) bekezdése alapján a különleges gazdasági övezet fekvése szerinti megye megyei önkormányzata tulajdonába kerülő közút üzemeltetési és fenntartási feladatainak ellátása érdekében a megyei önkormányzat szerződést köthet a Magyar Közút Nonprofit Zártkörűen Működő Részvénytársasággal.

7. § (1) Felhatalmazást kap a Kormány, hogy

a) a különleges gazdasági övezetet, annak területét és az 1. § (2) bekezdése szerinti közvetlenebbül érintett települési önkormányzatokat,

b) a 2. § (1) bekezdése alapján a különleges gazdasági övezet fekvése szerinti megye megyei önkormányzata tulajdonába kerülő, a különleges gazdasági övezetben kötelezően ellátandó közfeladat, valamint a különleges gazdasági övezetben folytatott gazdasági tevékenység végzéséhez feltétlenül szükséges, annak közvetlen környezetébe tartozó közterület, közpark, közút körébe tartozó ingatlanok meghatározását,

c) a különleges gazdasági övezetre vonatkozó, 4. § (1) bekezdése szerinti szabályokat,
d) a 3. § (6) bekezdése szerinti különleges gazdasági övezet tekintetében a feladat- és hatáskört gyakorló megyei önkormányzatot

rendeletben állapítsa meg.

(2) Felhatalmazást kap a különleges gazdasági övezet fekvése szerinti, vagy a 3. § (6) bekezdése alapján kijelölt megye megyei önkormányzatának közgyűlése, hogy a különleges gazdasági övezet területén

a) – az (1) bekezdés c) pontja szerinti felhatalmazás alapján kiadott jogszabályban szabályozottak kivételével – a különleges gazdasági övezetre vonatkozó 4. § (1) bekezdése szerinti szabályokat;

b) a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásának és igénybevételének szabályait, illetve a Ht. 35. §-ában foglalt rendelkezések érvényesítéséhez szükséges szabályokat;

c) az elkülönített hulladékgyűjtésre vonatkozó részletes szabályokat;

d) a közterület tisztán tartására vonatkozó részletes szabályokat;

e) a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjra vonatkozó, a Ht. 88. § (3) bekezdés b) pont bb) alpontja szerinti miniszteri rendeletben nem szabályozott díjalkalmazási és díjfizetési feltételeket

rendeletben határozza meg.

8. § Ez a törvény a kihirdetését követő napon lép hatályba.

9. § (1) E törvény hatálybalépése nem érinti a veszélyhelyzettel összefüggésben a nemzetgazdaság stabilitásának érdekében szükséges intézkedésekről szóló 135/2020. (IV. 17.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.) hatálya alatt keletkezett tényeket és jogviszonyokat, valamint megkezdett eljárási cselekményeket.

(2) Ha az R. rendelkezései szerint a Kormány rendeletével különleges gazdasági övezetté jelölt ki területet, a Kormány az e törvény felhatalmazása alapján kiadott és az e törvény hatálybalépésével egyidejűleg hatályba lépő rendeletével e törvény szerinti különleges gazdasági övezetté nyilváníthatja a területet.

(3) A (2) bekezdés szerinti esetben

a) a különleges gazdasági övezetté kijelölést folyamatosnak kell tekinteni, e törvény rendelkezéseit a folyamatban lévő ügyekben is alkalmazni kell,

b) e törvény hatálybalépése az R. rendelkezései szerint kiadott kormányrendelettel szabályozott tulajdonszerzést és vagyónátadást nem érinti,

c) ha az R. rendelkezései szerint a megyei önkormányzat közgyűlése rendeletet alkotott, az e rendeletben meghatározott szabályokat kell alkalmazni mindaddig, amíg a megyei önkormányzat közgyűlése e törvény felhatalmazása alapján új rendeletet alkot.

(4) A (3) bekezdés c) pontja szerinti rendeletet a megyei önkormányzat közgyűlése e törvény hatálybalépését követő harminc napon belül köteles megalkotni.

10. § (1) A 2. § (1) bekezdése az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése alapján sarkalatosnak minősül.

(2) A 3. § és a 4. § (1) bekezdése az Alaptörvény 31. cikk (3) bekezdése alapján sarkalatosnak minősül.

11–28. §”

[39] 6. Az R3.-nak az indítvány elbírálásakor hatályos rendelkezései:

„A Kormány a különleges gazdasági övezetről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2020. évi LIX. törvény 7. § (1) bekezdés a)–c) pontjában kapott felhatalmazás alapján, az Alaptörvény 15. cikk (1) bekezdésében meghatározott feladatkörében eljárva a következőket rendeli el:

1. § A Kormány Göd város közigazgatási területén különleges gazdasági övezetet jelöl ki a 2. §-ban meghatározottak szerint.

2. § (1) A Kormány különleges gazdasági övezetté nyilvánítja a Göd város közigazgatási területén elhelyezkedő, az 1. melléklet szerinti – az egyes gazdaságfejlesztési célú és munkahelyteremtő beruházásokkal összefüggő közigazgatási hatósági ügyek nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű üggyé nyilvánításáról, valamint egyes nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű üggyé nyilvánításról szóló kormányrendelet módosításáról szóló 141/2018. (VII. 27.) Korm. rendelet (a továbbiakban: kormányrendelet) 2. mellékletében foglalt táblázat 7. és 7a. sora szerinti nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházás (a továbbiakban: Beruházás) megvalósítását szolgáló – ingatlanokat.

(2) A Beruházással közvetlenebbül érintett települési önkormányzat Csomád Község Önkormányzata, Dunakeszi Város Önkormányzata, Göd Város Önkormányzata és Sződ Község Önkormányzata.

(3) Az 1. mellékletben szereplő, a kormányrendelet által nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű üggyé nyilvánított beruházás helyszínéül szolgáló, az ingatlan-nyilvántartás szerinti belterületi ingatlanokat és ezen ingatlanokból telekalakítási eljárásban hozott, véglegessé vált döntés alapján kialakított ingatlanokat külterületi ingatlanként kell nyilvántartásba venni. A fekvéshatár-változás átvezetésére irányuló

eljárást Pest Megye Önkormányzata megkeresése alapján az ingatlanügyi hatóságként eljáró Pest Megyei Kormányhivatalnak kell lefolytatnia, és az ingatlanokat külterületi, művelés alól kivont területként az ingatlan-nyilvántartásba bejegyeznie. A kérelemben hivatkozni kell e rendelet fekvéshatár-változást, valamint az ingatlan helyrajzi számát tartalmazó rendelkezésére. Az ingatlanügyi hatóság ügyintézési határideje 21 nap.

3. § A Göd város közigazgatási területén létrejövő különleges gazdasági övezetben található, a 2. mellékletben felsorolt – a Göd város közigazgatási területén különleges gazdasági övezet kijelöléséről szóló 136/2020. (IV. 17.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.) alapján –, Pest Megye Önkormányzata tulajdonába került közterület, közpark, közút a különleges gazdasági övezetről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2020. évi LIX. törvény 3. §-a szerinti közfeladat ellátását szolgálja.

4. § (1) A különleges gazdasági övezet fekvése szerinti települési önkormányzat illetékességi területén fennálló

a) állandó jellegű iparűzési tevékenység utáni adókötelezettségről az e rendelet hatálybalépése napját magában foglaló adóévről szóló adóbevallással egyidejűleg, de legkorábban 2020. szeptember 30-áig,

b) ideiglenes jellegű iparűzési tevékenység utáni adókötelezettségről 2020. szeptember 30-áig

kell adóbevallást benyújtani a különleges gazdasági övezet fekvése szerinti önkormányzati adóhatósághoz.

(2) Az adóalany az (1) bekezdés a) pontja szerinti bevallásban megállapított adó és az e rendelet hatálybalépése napján tartó adóévében a különleges gazdasági övezet fekvése szerinti önkormányzati adóhatósághoz megfizetett adóelőleg pozitív különbözetét a bevallás benyújtásának napjáig megfizeti, vagy – negatív különbözet esetén – a különbözetet ettől az időponttól kezdődően jogosult az adózás rendjéről szóló törvény szerint visszaigényelni.

(3) Az adóalany az (1) bekezdés b) pontja szerinti bevallásban megállapított adót az adóbevallás benyújtása napjáig fizeti meg a különleges gazdasági övezet fekvése szerinti önkormányzati adóhatósághoz.

5. § Ez a rendelet a kihirdetése napján 21 órakor lép hatályba.

6. § (1) E rendelet hatálybalépése az R.-rel kijelölt, a 2. § szerinti különleges gazdasági övezetté kijelölést és az az alapján e rendelet hatálybalépését megelőzően létrejött jogviszonyokat (így különösen a megkezdett eljárási cselekményeket, tulajdonszerzést és vagyonátadást) nem érinti, azokat folyamatosnak kell tekinteni.

(2) A Göd város külterület 039/101, 039/102, 039/103, 039/104, 039/105, 039/106, 039/107, 039/73, 039/74, 039/75, 039/76, 039/77, a Göd város belterület 6422, 6423, 8301, 8302 helyrajzi számú ingatlanok vonatkozásában e kormányrendelet hatálybalépésével megszűnik a különleges gazdasági övezet szerinti kijelölés.

(3) A Göd város belterület 6422, 6423 helyrajzi számú ingatlanok nem szolgálják a 3. § szerinti közfeladat ellátását, ezért azok Göd város tulajdonába visszakerülnek.

1. melléklet a 294/2020. (VI. 18.) Korm. rendelethez

A 2. § szerinti különleges gazdasági övezet által érintett ingatlanok

Göd város közigazgatási területén elhelyezkedő, az ingatlan-nyilvántartás szerinti külterület 0101/3, 0101/4, 0102/17, 0102/18, 0102/19, 0102/2, 0102/20, 0102/21, 0102/22, 0102/4, 0102/6, 0102/8, 0102/9, 0104/127, 0104/128, 0104/58, 0104/59, 0104/60, 038, 039/100, 039/108, 039/109, 039/110, 039/111, 039/112, 039/113, 039/114, 039/115, 039/116, 039/117, 039/118, 039/119, 039/126, 039/127, 039/135, 039/136, 039/137, 039/138, 039/139, 039/140, 039/141, 039/142, 039/143, 039/144, 039/145, 039/146, 039/147, 039/148, 039/149, 039/150, 039/151, 039/152, 039/153, 039/154, 039/155, 039/156, 039/157, 039/158, 039/159, 039/167, 039/168, 039/169, 039/170, 039/171, 039/172, 039/173, 039/174, 039/175, 039/176, 039/177, 039/178, 039/179, 039/229, 039/230, 039/233, 039/234, 039/59, 039/60, 039/92, 039/93, 039/99, 042/5, 042/6, 042/6, 042/7, 042/7, 046, 047/1, 047/5, 047/10, 047/11, 047/9, 048/10, 048/11, 048/3, 048/5, 048/6, 048/7, 049/1, 049/2, 049/3, 050/14, 050/15, 051, 053/11, 053/12, 053/13, 053/14, 053/16, 053/17, 053/18, 053/19, 053/20, 053/21, 053/22, 053/6, 053/7, 053/8, 053/9, 054, 056, 057/51, 057/52, 057/53, 057/54, 057/56, 057/58, 057/59, 058/2, 058/4, 059/10, 059/14, 059/15, 059/4, 059/6, 060/3, 060/5, 062/25, 062/26, 062/27, 062/28, 062/29, 062/30, 062/12, 062/13, 062/14, 062/15, 062/16, 062/17, 062/18, 062/19, 062/20, 062/21, 062/22, 062/1, 062/11, 062/2, 062/31, 062/32, 062/33, 062/34, 062/35, 062/36, 062/39, 062/40, 062/43, 062/44, 062/45, 062/47, 062/48, 062/49, 062/5, 062/50, 062/51, 062/52, 062/53, 062/54, 062/6, 062/62, 062/63, 062/7, 063/1, 063/3, 063/4, 063/5, 064, 075, 079, 080, 081/10, 081/11, 081/12, 081/3, 081/4, 081/5, 081/6, 081/8, 081/9, 082/2, 082/3, 082/4, 082/5, 083, 084/1, 084/100, 084/101, 084/102, 084/103, 084/104, 084/105, 084/19, 084/20, 084/21, 084/22, 084/23, 084/24, 084/25, 084/26, 084/27, 084/28, 084/32, 084/33, 084/34, 084/35, 084/36, 084/37, 084/38, 084/39, 084/40, 084/41, 084/42, 084/43, 084/44, 084/45, 084/46, 084/47, 084/48, 084/49, 084/50, 084/51, 084/52, 084/53, 084/54, 084/55, 084/56, 084/57, 084/58, 084/59, 084/60, 084/61, 084/62, 084/63, 084/64, 084/65, 084/67, 084/68, 084/69, 084/70, 084/71, 084/72, 084/73, 084/75, 084/77, 084/79, 084/80, 084/81, 084/82, 084/83, 084/84, 084/85, 084/86, 084/87, 084/88, 084/89, 084/90, 084/91, 084/92, 084/93, 084/94, 084/95, 084/96, 084/97, 084/98, 084/99, 084/5, 086/9, 085/3, 085/11, 085/12, 085/13, 086/3, 086/8, 086/10, 086/11, 086/5, 085/4, 085/5,

099/25, 099/26, 099/27, 099/28, 099/29, 099/30, 099/31, 099/32, 099/34, 099/4 és az ingatlan-nyilvántartás szerinti belterület 6424, 6425, 6468/8, 6713, 6901/2 és 6980 helyrajzi számú ingatlanok.

2. melléklet a 294/2020. (VI. 18.) Korm. rendelethez

A 3. § szerint Pest Megye Önkormányzatának tulajdonába került ingatlanok

Göd város közigazgatási területén elhelyezkedő, az ingatlan-nyilvántartás szerinti külterület 038, 039/108, 039/147, 039/75, 042/6, 046, 051, 054, 062/40, 063/1, 063/4, 075, 080, 082/2, 084/71, 086/10, 086/9, 048/10 és az ingatlan-nyilvántartás szerinti belterület 6425, 6468/8 helyrajzi számú ingatlanok.”

III.

- [40] 1. Az Abtv. 56. §-a alapján az Alkotmánybíróság mérlegelési jogkörében vizsgálta az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben írt feltételeit, különösen az indítványozó Abtv. 26.–27. § szerinti érintettségét, a jogorvoslat kimerítését, valamint az Abtv. 29.–31. § szerinti feltételek fennállását. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság eljárása akkor is kezdeményezhető, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette.
- [41] Az indítványozó önkormányzat az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján nyújtotta be alkotmányjogi panaszát. Az Alaptörvény 31. cikk (1) bekezdése a helyi közügyek önálló intézését, illetve a helyi közhatalom gyakorlását rendeli az önkormányzatok mint területi alapon szervezett közösségek öngazgatását megvalósító szervek, a közösség által választott testületek hatáskörébe.
- [42] Az indítványozói jogosultság Abtv. 51. § (1) bekezdése szerinti vizsgálata az ügy érdemi vizsgálatának előkérdése. Az Alkotmánybíróság ezért elsőként az indítványozói jogosultság kérdését vizsgálta. A 3311/2019. (XI. 21.) AB határozat (a továbbiakban: Abh1.) kimondta, hogy „[...] az Abtv. nem ismer olyan eljárástípust, ami kifejezetten az önkormányzatokra, esetleg állami szervek egymás közötti fellépésére vonatkozna. Ellenben sem az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének d) pontja, sem az Abtv. 26–27. §-ai nem tartalmaznak olyan rendelkezést, amely korlátozná vagy kizárná a helyi önkormányzatok indítványozói jogosultságát.” (Indokolás [33]). Az Alkotmánybíróság fenti határozatában az önkormányzat indítványozói jogosultságát az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti kivételes alkotmányjogi panasz hatáskörben már elismerte.
- [43] 2. Az Alkotmánybíróság ezt követően az érintettség kérdését vizsgálta. A kivételes alkotmányjogi panasz kapcsán is töretlen az Alkotmánybíróság gyakorlata, a tekintetben, hogy „az érintettségnek személyesnek, közvetlennek és aktuálisnak kell

lennie” {3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [27], 3120/2015. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [55]}. Mindig a konkrét eset kapcsán dönthető el, hogy az indítványozó személyes, közvetlen és aktuális érintettsége fennáll-e.

- [44] Az Alkotmánybíróság emlékeztet arra, hogy az érintettség személyes, közvetlen és aktuális voltát érintő kérdésben a 33/2012. (VII. 17.) AB határozatban is úgy foglalt állást, hogy az érintettség abban az esetben is megállapítható, ha jogszabály alkalmazására, érvényesítésére szolgáló cselekmények még nem történtek, de jogszabály erejénél fogva olyan jogi helyzet keletkezett, amelyből egyértelműen következik, hogy a panaszolt jogsérelem közvetlenül belátható időn belül kényszerítően bekövetkezik (Indokolás [66]).
- [45] Az R1. megteremtette annak lehetőségét, hogy bármely település önkormányzatának ingatlanai a megyei önkormányzat tulajdonába kerüljenek. Az R2.-vel indítványozóra konkrétan alkalmazásra került az R1.-is, így az indítványozó személyes, közvetlen és aktuális érintettsége megállapítható az R1. és az R2. kapcsán is. A támadott jogszabályi rendelkezések a jogorvoslat lehetősége nélkül, közvetlenül az önkormányzat tevékenységével kapcsolatos jogaira (tulajdonjogára) vonatkoznak, konkrét jogviszonyait közvetlenül és ténylegesen érintik.
- [46] Az Alkotmánybíróság a fentiekre tekintettel megállapította, hogy az indítványozó a támadott – közvetlenül hatályosuló – jogszabályi rendelkezések vonatkozásában érintettnek minősül.
- [47] 3. Az Alkotmánybíróság ezt követően a határidő kérdését vizsgálta. Az R1. és az R2. 2020. április 18-án léptek hatályba, az indítványozó az alkotmányjogi panaszát 2020. május 12-én, az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerinti, a támadott szabályozás hatálybalépésétől számított száznyolcvan napon belül, határidőben nyújtotta be.
- [48] 4. Az indítvány megjelölte az Abtv. 26. § (2) bekezdését, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, valamint az indítványozó jogosultságát megalapozza; a vizsgálandó jogszabályi rendelkezéseket és az indítvány szerint az Alaptörvény megsértett rendelkezéseit; továbbá kifejezett kérelmet tartalmaz a megsemmisítésre [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *a*), *d*), *e*) és *f*) pont].
- [49] 5. Az Alkotmánybíróság ezt követően azt vizsgálta, hogy az alkotmányjogi panaszban hivatkozott jogorvoslathoz való jog [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés], a tulajdonjog [Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés], illetve a diszkrimináció tilalom [Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdés] a helyi közhatalmat gyakorló önkormányzat indítványozót megilletik-e. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában egyes alapjogok a természetüknél fogva csak az emberre vonatkoznak, míg más alapjogok a jogi személyeket – így akár a közhatalmat gyakorló szerveket – is megilletik.
- [50] Az Abh1.-gyel elbírált ügyben – az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti hatáskörben eljárva – az indítványozó önkormányzat az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében rögzített törvény előtti egyenlőséghez való jog és a XIII. cikk (1) bekezdésében rögzített

tulajdonhoz való jog sérelmére hivatkozott. Az Alkotmánybíróság fenti döntésében a tulajdonhoz való jog állított sérelmét érdemben vizsgálta, a XV. cikk sérelmét pedig azért nem vizsgálta érdemben, mert az indítványozó annak sérelmére és a közjogi érvénytelenségre egymástól függetlenül hivatkozott, érveit nem kapcsolta össze okszerűen. Fentiek szerint a helyi közhatalmat gyakorló önkormányzat is hivatkozhat az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésben foglaltak, valamint az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésének sérelmére kivételes panasz hatáskörben.

[51] „Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében foglalt jogorvoslathoz való jog követelménye mindenkinek jogot biztosít ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely jogát vagy jogos érdekét sérti.” {3149/2016. (VII. 22.) AB végzés, Indokolás [14]}. Az Alkotmánybíróság a 3221/2020. (VI. 19.) AB végzésben – az Abtv. 26. § (1) bekezdése és 27. §-a szerinti hatáskörben eljárva – kimondta, hogy a polgári perben és a közigazgatási perben a jogorvoslathoz való jog a helyi közhatalmat gyakorló önkormányzat indítványozót is megilleti (Indokolás [23]). Az Alkotmánybíróság fenti értelmezését kivételes panasz hatáskörben eljárva is irányadónak tekinti.

[52] 6. Az Alkotmánybíróság ezt követően azt vizsgálta, hogy az indítványozó az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése alapján jogosult-e alkotmányjogi panasz benyújtására.

[53] „Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése mindezek alapján olyan hatásköröket tartalmaz, amelyeket a helyi önkormányzatok esetében az alkotmányjogi panaszok szempontjából Alaptörvényben biztosított jogként szükséges értelmezni (számos közülük egyes alapjogok önkormányzatokra vonatkozó átültetése), ugyanis megsértésük esetén éppen az Alaptörvény által biztosítani hivatott autonómia szenved csorbát. Ezen hatáskörök sérelmére (további feltételek teljesülése esetén) a helyi önkormányzatok alkotmányjogi panaszt alapíthatnak. Ezek a hatáskörök ugyanakkor nem azt jelentik, hogy a helyi önkormányzatok kizárólag ezen hatáskörcsoportok sérelmére hivatkozhatnak, hanem ellenkezőleg: ezen hatáskörcsoportok sérelmére kizárólag a helyi önkormányzatok hivatkozhatnak, miközben adott esetben más, Alaptörvényben biztosított jogok is megilleshetik őket, ahogyan ezt az Alkotmánybíróság a fent idézettek szerint több alkalommal meg is állapította.” (Abh1., Indokolás [35])

[54] 7. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével összefüggésben kialakított gyakorlata értelmében: a jogbiztonság nem alapjog, annak sérelmére alkotmányjogi panaszt csak kivételes esetben lehet alapítani, mégpedig a visszaható hatályú jogalkotás és a felkészülési idő hiánya esetén {3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [14]–[17]; 3322/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [10]; 3323/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [9]; 3324/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [9]; 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [11]}. Az indítványozó e kivételes körre hivatkozott.

- [55] 8. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján benyújtott alkotmányjogi panaszában az indítványozó hivatkozott az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének (szükségesség-arányosság elve) a sérelmére. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény I. cikkére vonatkozó gyakorlata értelmében „az Alaptörvény vonatkozó rendelkezései az állam kötelezettségeit határozzák meg az alapjogok védelme és biztosítása érdekében, így közvetlenül ezen rendelkezések vonatkozásában sincs helye alkotmányjogi panasznak” {3231/2014. (IX. 22.) AB végzés, Indokolás [8]; 3024/2015. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [32]}.
- [56] Az indítványozó az Alaptörvény 54. cikk (2) bekezdésének sérelmét is állította, amely nem minősül Alaptörvényben biztosított jognak, mivel az az Alkotmánybíróság különleges jogrendben történő működéséről, valamint az Alaptörvény folyamatos alkalmazhatóságáról rendelkezik.
- [57] 9. Az Alkotmánybíróság a támadott jogszabályi rendelkezések Alaptörvénnyel való összhangjáról még nem döntött.
- [58] 10. Az Alkotmánybíróság a vizsgált ügyben a befogadás során alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek tekintette azt, hogy az eredetileg benyújtott, az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti panasszal támadott kormányrendelet (R1. és R2.) az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében foglalt hatásköri korlátozás alá tartoznak-e. Az indítvány részletes indokolást tartalmaz azon indítványozói álláspont alátámasztására, amely szerint a vizsgált esetben az Alaptörvény 37. cikk (4) pontjában foglalt pénzügyi tárgyú törvényekre vonatkozó hatásköri korlátozás nem alkalmazható, azaz a támadott kormányrendelet egészükben korlátozásmentesen felülvizsgálhatóak az Alkotmánybíróság részéről, az indítványban felhívott alaptörvényi rendelkezések alapján. Az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy az indítványban felhozott érvek érdemi, tartalmi vizsgálata szükségessé tette ebben az eljárási kérdésben is az indítvány befogadását.
- [59] Az Alkotmánybíróság a vizsgált ügyben alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek tekintette továbbá azt is, hogy az eredetileg benyújtott indítványban támadott kormányrendeletekben (közelebbről az R1. 2. §-ában, valamint az R2. 3. §-ában) foglalt szabályozás az indítványban felhozott érvek és a bemutatott alkotmánybírósági gyakorlat értelmében sértik-e a panaszosnak az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tulajdonhoz való alapjogát.
- [60] Mindezekre tekintettel a benyújtott alkotmányjogi panasz indítványt az Alkotmánybíróság tanácsa 2020. június 9-én befogadta és erről az indítványozót tájékoztatta.
- [61] 11. Figyelemmel arra, hogy a befogadást követően az indítványozó az indítványa kiegészítésében az alapindítványában foglaltakon túl más jogszabályokat, illetve jogszabályi rendelkezéseket is támadott, az indítvány-kiegészítés alapján az Alkotmánybíróságnak elsőként azt kellett megvizsgálania, hogy az alkotmányjogi

panasz határidőben érkezett-e [Abtv. 30. §], illetve, hogy az a határozott kérelem Abtv. 52. §-ában írt feltételeinek eleget tesz-e.

- [62] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány-kiegészítés megfelel a határozott kérelem követelményének [Abtv. 52. § (1) bekezdés *b*) pont]. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy az indítványozó mind az alapindítványában, mind annak kiegészítésében a támadott jogszabályok egészének, illetve a Htv. kapcsán azok egyes rendelkezéseinek alaptörvény-ellenességét lényegében a tulajdonjoga állított sérelmén keresztül [az önkormányzati tulajdon elvonása], másrészt ehhez kapcsolódóan a helyi adóztatási jognak a megyei önkormányzatokhoz való átkerülésével összefüggésben állította [az adókiivetés és adóbeszedés jogának áthelyezése a megyei önkormányzathoz]. Erre tekintettel a támadott jogszabályok egésze (Módtv. és R3.) alaptörvény-ellenessége vizsgálatának az indítvány kiegészítésben foglaltakra figyelemmel nincs akadálya, vagyis jelen esetben az állított alapjogi sérelmek a támadott szabályozási koncepció egészének Alkotmánybíróság általi figyelembe vételével ítélték meg.
- [63] A Htv. támadott rendelkezései 2020. június 18-án léptek hatályba. A Módtv.-t az Országgyűlés 2020. június 16-i ülésnapján fogadta el. A Módtv. kihirdetésének napja: 2020. június 17. A Módtv. 8. §-a értelmében a törvény a kihirdetését követő napon, 2020. június 18-án lépett hatályba, az R3. 2020. június 18-án lépett hatályba, az indítványozó indítvány kiegészítését pedig postai úton 2020. október 12-én, tehát a 180 napos törvényi határidőn belül nyújtotta be az Alkotmánybíróságra [Abtv. 30. § (1) bekezdés]. Az indítványozónak az indítvány kiegészítésben támadott, közvetlenül hatályosuló jogszabályi rendelkezésekkel szemben jogorvoslati lehetőség nem volt biztosítva [Abtv. 26. § (2) bekezdés *b*) pont]. Jelen ügyben az indítványozó által állított jogsérelmet maguk a támadott jogszabályok okozzák, s a kifogásolt jogszabályi előírások vonatkozásában nincs a jogsérelmet elhárítani képes jogorvoslat.

IV.

- [64] 1. A hatályon kívül helyezett R1. és R2. vizsgálhatóságának kérdése
- [65] Az Alkotmánybíróság eljárása során észlelte, hogy a jelen határozat I. 2.1. részében foglaltak szerint az indítványozó által támadott R1. és az R2. az alapindítvány benyújtását követően hatályát veszítette, ezért a megváltozott jogszabályi környezetre és az indítvány-kiegészítésre is tekintettel az Alkotmánybíróság annak vizsgálatát végezte el, hogy az R1. és az R2. vonatkozásában helye lehet-e az alkotmányossági vizsgálatnak.
- [66] Az Alkotmánybíróság hatályon kívül helyezett jogszabály alaptörvény-ellenességét csak kivételesen, akkor vizsgálja, ha a jogszabályt konkrét esetben még alkalmazni kellene [Abtv. 41. § (3) bekezdés]. Az Abtv. 59. §-a alapján az Alkotmánybíróság – ügyrendjében meghatározottak szerint – kivételesen a nyilvánvalóan okafogyottá váló

ügyek esetén az előtte folyamatban lévő eljárást megszüntetheti. A támadott jogszabályok hatályon kívül helyezése miatt az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy a jelen ügyben helye van-e az eljárás okafogyottság miatti megszüntetésének. Az Ügyrend 67. § (2) bekezdés e) pontja szerint okafogyottá válik az indítvány különösen, ha az eljárás folytatására okot adó körülmény már nem áll fenn, illetve az indítvány egyéb okból tárgytalanná vált {3108/2020. (V. 8.) AB határozat, Indokolás [27]}.

[67] Ugyanakkor az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban azt is megállapította, hogy „[a]z Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz az absztrakt utólagos normakontrollt felváltó speciális eljárás-fajta, mely személyes érintettséget feltételez. A panaszra tehát a jogszabály alkalmazása vagy hatályosulása ad okot, azonban úgy, hogy konkrét (bíróági) eljárás nem folyt/folyik az ügyben. Az Alkotmánybíróság rámutat: amennyiben egy jogszabályi rendelkezés alkalmazásra került (hatályosult) és ez a panaszos szerint alapjogi sérelmet okozott, a vizsgálat – határidőben érkezett kérelem esetében – akkor is lefolytatható, ha a támadott jogszabályt (jogszabályi rendelkezést) a jogalkotó időközben módosította – esetleg hatályon kívül is helyezte – , ugyanakkor ezzel az állított alapjogi sérelmet nem szüntette meg.” {3208/2013. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [42]; 20/2014. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [227]; 3108/2020. (V. 8.) AB határozat, Indokolás [28]}.

[68] Az Alkotmánybíróság a vizsgálat eredményeként az alábbiakat hangsúlyozza. A rendkívüli jogrendben az Alaptörvény felhatalmazása alapján törvényt pótló R1.-et és az R2.-t a jogalkotó hatályon kívül helyezte, de az indítvány által állított alkotmányossági problémát a normál jogrendben a Módtv. felhatalmazása alapján megalkotott és annak keretei között szabályozó, valamint annak végrehajtását szolgáló R3. továbbra is hordozza. A hatályon kívül helyezett jogszabály ebben a hatáskörben főszabály szerint akkor vizsgálható, ha azt még alkalmazni kellene, de az R1.-et és az R2.-t már nem kell alkalmazni. Ugyanakkor a Módtv. és az R3. az R1. és R2. vonatkozásában hivatkozott alkotmányossági kérdések tekintetében, részben magasabb jogforrási szinten (a veszélyhelyzet megszüntetését követően) sajátos „továbbélési” helyzetet teremt, a szabályozás az R1. és az R2. hatálya alatt keletkezett tényeket és jogviszonyokat (így különösen a megkezdett eljárási cselekményeket, a tulajdonszerzést és a vagyonátadást) nem érinti. Fentiekre tekintettel – az indítvány-kiegészítésben foglaltak alapján – az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy jelen esetben a Módtv. és az R3. állított sérelmén keresztül vizsgálhatók a már hatályon kívül helyezett, és nem alkalmazandó R1. és R2. egészének vonatkozásában az alapindítványban megfogalmazott alkotmányossági kérdések a jogalkotó által időközben hatályon kívül helyezett R1. és az R2. vizsgálata nélkül is. Az Alkotmánybíróság nem hagyhatja alkotmányos jogvédelem nélkül az indítványozót, az eljárás megszüntetését az R1. és az R2. hatályon kívül helyezése önmagában nem indokolja, az alapindítványban felvetett és az indítvány-kiegészítésben fenntartott

alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdések megválaszolása az indítvány elbírálását teszik szükségessé.

[69] 2. A hatáskör korlátozás kérdése a Htv. vonatkozásában

[70] Az Alkotmánybíróság elsőként annak vizsgálatát látta szükségesnek, hogy az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése szerinti hatáskör-korlátozás nem zárja-e ki az alkotmányossági vizsgálatot, tekintettel arra, hogy az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése értelmében a hatásköri korlátozás az alkotmányjogi panasz indítványok esetében is fennáll [Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pont].

[71] Az Alkotmánybíróság a 22/2013. (VII. 19.) AB határozatában – értelmezve az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdés második mondatát – megállapította, hogy az eljárási természetű felülvizsgálat a pénzügyi tárgyú törvények esetében is lehetséges, a hatáskör-korlátozás a tartalmi vizsgálatra vonatkozik {22/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [8], lásd még: 34/2019. (XI. 29.) AB határozat, Indokolás [35]-[39]}.

[72] Az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése értelmében: „Mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Alkotmánybíróság a 24. cikk (2) bekezdés b)–e) pontjában foglalt hatáskörében a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, az illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények Alaptörvénnyel való összhangját kizárólag az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben vizsgálhatja felül, és ezek sérelme miatt semmisítheti meg. Az Alkotmánybíróság az e tárgykörbe tartozó törvényeket is korlátozás nélkül jogosult megsemmisíteni, ha a törvény megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesültek.”

[73] Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy az Alaptörvény fentebb idézett szövege szerint a hatásköri korlát a helyi adók központi feltételeiről szóló törvényre terjed ki. Ez alapján megállapítható, hogy a helyi adózással kapcsolatos szabályok a hatásköri korlát alkalmazása során sajátos értelmezési tartományba tartoznak. A tartalom elsődlegessége a formával szemben – mint értelmezési alapelv – ebben az esetben is úgy érvényesül, ahogyan például a központi adónemek vagy akár az illetékek esetében {vesd össze például: 34/2019. (XI. 29.) AB határozat, Indokolás [38]}. A Htv. az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésben megjelölt, a helyi adók központi feltételeit szabályozó törvény. Az Alkotmánybíróság kiemeli, hogy a Htv. indítvány kiegészítéssel támadott módosult rendelkezései már a „normál jogrendben” kerültek megalkotásra. Ezek azért a Htv.-be kerültek, mert eleve annak a szabályozási tárgykörébe tartoznak, a veszélyhelyzetben kizárólag azért az R1. tartalmazta őket rendeleti szinten, mert rendelettel lehetett eltérni a Htv. egyes törvényi rendelkezéseitől. Az R1. konkrétan meg is jelölte azt, hogy a Htv. mely rendelkezéseitől tér el (lásd: R1. 6-10 §-ai). A jogalkotó által módosított Htv. akként rendelkezik, hogy felhatalmazást ad a települési, valamint

a megyei önkormányzat képviselő testülete számára arra, hogy rendelettel az önkormányzat illetékességi területén helyi adókat, valamint – a megyei önkormányzat kivételével – települési adókat vezessen be [Htv. 1. § (1) bekezdés]. A Htv. indítvány által támadott szabályozása előírja, hogy a megyei önkormányzat képviselőtestülete a bevezetendő helyi adóról szóló rendeletének tervezetét – legalább 15 napos határidővel – véleményezésre megküldi a különleges gazdasági övezet fekvése szerinti és a különleges gazdasági övezetről szóló kormányrendelet szerint a beruházással közvetlenebbül érintett települési önkormányzatnak minősülő önkormányzatoknak, továbbá a Kormány részére [Htv. 1. § (5) bekezdés].

- [74] A Htv. indítvány által támadott 8. §-a értelmében a települési önkormányzat a beszedett adó összegéről évenként köteles a költségvetési beszámoló részeként a település lakosságát tájékoztatni. Az állami adóhatóság a különleges gazdasági övezet tekintetében beszedett helyi adók összegét honlapján évente közzé teszi [Htv. 8. § (1)–(2) bekezdés]. A Htv. 8. § (3) bekezdése rögzíti, hogy adóból származó bevétel – a fővárosi önkormányzat és a kerületi önkormányzatok közötti forrásmegosztásról szóló törvényben meghatározott kivétellel – az azt megállapító önkormányzat bevétele.
- [75] A Htv. 8. § (4) bekezdése értelmében a különleges gazdasági övezet fekvése szerinti megye megyei önkormányzata az adóból származó bevételt a rendeletében meghatározott módon a különleges gazdasági övezet szerinti megye területén fekvő – különös tekintettel a különleges gazdasági övezet kijelöléséről szóló kormányrendeletben meghatározott, a beruházással közvetlenebbül érintett – települések területén megvalósuló fejlesztések és a területen működő szervezetek és települések működésének támogatására, valamint a bevétel legfeljebb 3%-ának erejéig a megyei önkormányzati feladatok ellátásával kapcsolatos működési költségeire használhatja fel. A Htv. 8. § (5) bekezdése ezzel összefüggésben kimondja, hogy ha a különleges gazdasági övezet több megye illetékességi területén helyezkedik el, akkor az adóalany által teljesített helyi adókötelezettségből származó bevétel az adóalany által a különleges gazdasági övezet területéből használt terület arányában illeti meg az egyes megyei önkormányzatokat.
- [76] A Htv. indítvány által támadott 9. §-a az önkormányzati adóügyben eljáró adóhatóság hatásköréről és illetékességéről rendelkezik a különleges gazdasági övezetbeli adómegállapítási jogosultsággal összefüggésben. A Htv. 36/A. §-a a települési önkormányzat által megállapított helyi iparűzési adóból származó bevétel felhasználhatóságáról rendelkezik, míg a Htv. 42/B. §-a a bevezetett helyi adók és települési adók tekintetében ír elő adatszolgáltatási kötelezettséget.
- [77] A Htv. szintén támadott 42/G. §-a a különleges gazdasági övezet létrejöttével összefüggő sajátos rendelkezéseket tartalmaz, rögzíti az adó megállapítására, mértékére, valamint az adómentességre és az adókedvezményre vonatkozó egyedi rendelkezéseket. A Htv. 52. §-ának 56–58. pontjai pedig a különleges gazdasági övezethez kapcsolódó értelmező rendelkezések, meghatározzák a települési

önkormányzat és a megyei önkormányzat illetékességi területét, valamint a különleges gazdasági övezet fogalmát.

- [78] Összefoglalóan a Htv. indítvánnyal támadott rendelkezéseinek tartalmi vizsgálata alapján az állapítható meg, hogy a kifogásolt szabályozás a különleges gazdasági övezetbeli adóbevétellel összefüggésben meghatározza az adóalapra, -tárgyra, -mértékre vonatkozó szabályokat, valamint más ezekhez szorosan kapcsolódó sajátos rendelkezéseket rögzít, amelyek alapján az anyagi jogi adókötelezettség teljességbe megy. Szintén az anyagi jog körében értékelendő az, hogy a bevételnek mely szerv, illetve az államháztartás mely alrendszere [jelen esetben a Htv. 8. § (3) bekezdése alapján a megyei önkormányzat] a jogosultja. Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy az indítványban támadott normák között vannak olyan normák is, amelyek a fennálló hatásköri korlátozástól függetlenül az indítványban kifejtett indokok alapján nem hozhatók kapcsolatba az indítványban állított alapjogi sérelmekkel.
- [79] Az indítványban tartalmilag támadott, a különleges gazdasági övezet létrejöttével összefüggő részben sajátos Htv.-beli rendelkezések, mint az anyagi jogi adókötelezettséggel összefüggésben az adótényállás, vagy másképp fogalmazva az adónem törvényi tényállásának egyes elemei jelen esetben az anyagi jogi adókötelezettség körében értékelendők az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján.
- [80] Mindezek alapján az alkotmányjogi panasz indítvány vonatkozásában az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a támadott Htv.-beli szabályozás (mint a Htv.-ben szabályozott helyi adók központi feltételeire vonatkozó anyagi jogi szabályozás központi eleme) a helyi adók központi feltételeit szabályozó törvényben meghatározott olyan adóbevételre vonatkozik, amely a különleges gazdasági övezetben való helyi adómegállapítási jogosultságot ad az övezet fekvése szerinti megyei önkormányzatnak, aminek eredményeként az érintett települési önkormányzat képviselő testületének helyi adót megállapító jogkörét a megyei közgyűlés veszi (veheti) át és rögzíti, hogy a befolyt adó az azt megállapító megyei önkormányzat bevétele lesz.
- [81] Az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kellett, hogy a jelen esetben a Htv. olyan szabályairól van-e szó, amelyek tartalmilag a helyi adók központi feltételét testesítik meg és ekként hatásköri korlátozás alá tartoznak.
- [82] Jelen esetben a helyi adónem tartalmával (a különleges gazdasági övezet tekintetében a megyei önkormányzat lehet a helyi iparűzési adó jogosultja) szorosan összefüggő, lényegében azokat megállapító rendelkezéseket támad az indítványozó. Vagyis a Htv. indítvánnyal támadott, a veszélyhelyzet megszüntetését követően módosított rendelkezései a kifejtettek szerint hatásköri korlátozás alá esnek. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy a támadott Htv.-beli szabályozással összefüggésben – az indítványban foglaltakkal ellentétben – nem „adóáthárításról”, vagy az adó beszédésének „eljárás-technikai meghatározásáról” van szó, hanem – az adóbevétel címzettjének megváltoztatásával összefüggésben – az adójogi tényálláshoz szorosan

kapcsolódó olyan rendelkezésekről, amelyek a helyi adók központi feltételei körébe tartozó szabályokat tartalmazzak.

- [83] Fentiek szerint az indítványozó a Htv.-ben szabályozott helyi adók központi feltételeire vonatkozó rendelkezéseket támadott, az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében felsorolt, kivételes alapjogok között nem szereplő alaptörvényi rendelkezések alapján. Ezért az Alkotmánybíróság az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján előterjesztett indítvány tekintetében, a Htv.-nek az indítvánnyal támadott rendelkezései kapcsán hatáskörének hiányát állapította meg ebben az ügyben, és azt az Abtv. 64. § a) pontja alapján visszautasította.
- [84] 3. A hatáskörkorlátozás kérdése a Módtv. és az R3. vonatkozásában
- [85] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Módtv. és az R3. nem a Htv. felhatalmazása alapján kerültek megalkotásra, nem annak a végrehajtási szabályai. Az Alkotmánybíróság a jelen határozat III. rész 10. pontjában megfogalmazottakra tekintettel emlékeztet arra, hogy a vizsgált ügyben alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek tekintette azt, hogy a támadott kormányrendeletekben (közelebbről az R1. 2. §-ában, valamint az R2. 3. §-ában) foglalt szabályozás az indítványban felhozott érvek és a bemutatott alkotmánybírói gyakorlat értelmében sértik-e a panaszosnak az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tulajdonhoz való alapjogát.
- [86] Az Alkotmánybíróság ismételten hangsúlyozza, hogy az R3. hatálybalépése az R2. szerinti gazdasági övezetté kijelölést és az az alapján a rendelet hatálybalépését megelőzően létrejött jogviszonyokat (így különösen a megkezdett eljárási cselekményeket, tulajdonszerzést és vagyonátadást) nem érinti, azokat folyamatosnak kell tekinteni, a Módtv. (immáron magasabb jogforrási szinten) pedig az R1. vonatkozásában ugyanígy rendelkezik. Ebből következően a jogalkotói szándék az időközben hatályon kívül helyezett R1.-ben és az R2.-ben foglalt szabályozás veszélyhelyzetet követő, lényegében változatlan tartalommal történő megtartására irányult. A megváltozott szabályozási környezetre tekintettel, mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróság – alkotmányvédelmi funkciójával összhangban – a tulajdonjog állított sérelmével összefüggésben, azon keresztül megállapította hatáskörét a Módtv. és az R3. egészében támadott szabályozásának vizsgálatára és az indítványozó által felhívott alaptörvényi rendelkezések állított sérelmére vonatkozó vizsgálatát a továbbiakban a Módtv. és az R3. hatályos rendelkezési alapján folytatta le.

V.

- [87] Az Alkotmánybíróság az alkotmányossági szempontú vizsgálatát megelőzően szükségesnek tartotta az indítvány által támadott szabályozás rövid, összefoglaló áttekintését.
- [88] 1. *A különleges gazdasági övezet*

- [89] A Módtv. értelmében a Kormány rendeletében különleges gazdasági övezetnek nyilvánítja annak a beruházásnak a helyszínét és közvetlen környezetét, amely beruházással összefüggő közigazgatási hatósági ügyeket a Kormány nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű üggyé nyilvánította, és az új beruházás vagy bővítés legalább 5 milliárd forint teljes költségigényű, a megye területének jelentős részére kiható gazdasági jelentőségű, és munkahelyek tömeges elvesztésének elkerülését, vagy új munkahelyek létesítését szolgálja. A különleges gazdasági övezetté nyilvánításhoz ki kell kérni az érintett települési önkormányzat, valamint megyei önkormányzat véleményét is. Mivel a különleges gazdasági övezetek hatása túlmutat azok fekvése szerinti települési önkormányzat határain, ezért a Kormány rendeletében meghatározza a beruházással közvetlenebbül érintett települési önkormányzatokat is. A Kormány a főváros, valamint a megyei jogú város területén nem nyilváníthat területet különleges gazdasági övezetté.
- [90] A különleges gazdasági övezet területén fekvő, a települési önkormányzat tulajdonában álló forgalomképtelen, törzsvagyonba tartozó közterület, közpark, közút a különleges gazdasági övezet kijelöléséről szóló kormányrendelet hatálybalépésével a különleges gazdasági övezet fekvése szerinti megyei önkormányzat tulajdonába kerül. Az ingatlanok tulajdonjogát a megyei önkormányzat az ingatlanok terheivel, és az azokkal kapcsolatos egyéb kötelezettségekkel együtt szerzi meg, a tulajdonjogot az ingatlan-nyilvántartásba a megyei önkormányzat megkeresése alapján kell bejegyezni.
- [91] *2. A helyi adók*
- [92] A helyi adók fajtájáról és mértékéről való döntés joga a helyi önkormányzatot illeti meg. A helyi adókról szóló törvény 1991 óta csak a települési önkormányzatoknak ad adómegállapítási jogkört. A törvény ezért különleges gazdasági övezetben való helyi adómegállapítási jogosultságot ad a különleges gazdasági övezet fekvése szerinti megyei önkormányzatnak, és megteremti a megyei önkormányzat helyi adó megállapítására való jogosultságát.
- [93] A helyi adó az azt megállapító önkormányzat bevétele. A megyei önkormányzat által bevezetett helyi adó a megye területén fekvő települések területén megvalósuló fejlesztések és a területen működő szervezetek és települések működésének támogatására, valamint a bevétel legfeljebb 3%-ának erejéig a megyei önkormányzati feladatok ellátásával kapcsolatos működési költségeire használható fel. A megyei önkormányzatok az adott adózó által teljesített helyi adóbevételből az adózó által használt terület-arányában részesednek, ha a különleges gazdasági övezet több megye illetékességi területére terjed ki. A megyei önkormányzat által a különleges gazdasági övezetre bevezetett adókhöz kapcsolódó adóhatósági feladatokat az állami adóhatóság látja el.
- [94] *3. Feladatellátás*

[95] A különleges gazdasági övezet kijelölését követően a települési önkormányzat feladat- és hatásköreit – az anyakönyvi feladatok kivételével – a megyei önkormányzat látja el, illetve gyakorolja, amelyet elláthat a települési önkormányzat útján, megállapodással is. A Kormány elsőként a gödi Samsung-gyárnál jelölt ki különleges gazdasági övezetet. A gödi beruházással közvetlenebbül érintett települési önkormányzatok a következők: Csomád, Dunakeszi, Göd és Sződ. Az eddig a gödi önkormányzat tulajdonában lévő, az R3. mellékletében megjelölt forgalomképtelen közterületek átkerültek a Pest Megyei Önkormányzat tulajdonába.

VI.

[96] 1. Az indítvány nem megalapozott.

[97] 1.1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének állított sérelme

[98] Az indítványozó a jogállamiság, jogbiztonság elvének sérelmét állította amiatt, hogy a Módtv., illetve az R3. szerinti szabályozás, ami az R1. és R2. szabályozását „fenntartja” hatását tekintve kiszámíthatatlan, vagyis „a jogállamiság elvét megsértő módon született”. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény B) cikkével összefüggésben korábban úgy foglalt állást, hogy „alkotmányjogi panaszt elsősorban a visszaható hatályú jogalkotás tilalmára és a felkészülési idő hiányára lehet alapítani, önmagában a jogállamiság követelményének sérelmére nem lehet hivatkozni” {elsőként lásd: 3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [171]; utóbb: 3081/2018. (III. 5.) AB végzés, Indokolás [21]; megerősítette: 3108/2020. (V. 8.) AB határozat, Indokolás [21]}. Ezért az Alkotmánybíróság nem bírálhatta el, hogy megalapozott-e az az indítványi elem, amely szerint a támadott szabályozás általánosságban sérti a jogbiztonságot, mivel a jogállamiság absztrakt sérelmére alkotmányjogi panasz nem alapítható.

[99] Az indítványozó hivatkozott továbbá a tiltott visszamenőleges hatályú jogalkotás valamint a kellő felkészülési idő sérelmére. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján benyújtott alkotmányjogi panaszban a fenti két részjogosítvány felhívható. Ezen két részjogosítvány sérelmét az indítványozó azért állította, mert álláspontja szerint a jogalkotó megfosztotta a tulajdonától, azzal, hogy erre semmilyen felkészülési időt nem biztosított, az önkormányzati adóbevételek kapcsán pedig erre visszamenőleges hatállyal került sor. Mindezen változások pedig a költségvetését érintik és jelentős anyagi veszteséget okoznak számára.

[100] Az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata értelmében a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez szükséges kellő idő megállapítása és biztosítása a jogalkotó felelősséggel terhelt mérlegelésének és döntésének a függvénye. Annak elbírálása, hogy valamely konkrét jogszabály esetében mennyi idő szükséges a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez, gazdaságpolitikai, szervezési, műszaki és egyéb szempontok figyelembe vételét szükségessé tevő mérlegelési kérdés, vagyis nem

alkotmányjogi probléma {3209/2015. (XI. 10.) AB határozat, Indokolás [51], megerősítette: 3002/2019. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [21]}.

[101] „A »kellő idő« követelményének alkotmányossági szempontjait az Alkotmánybíróság a 32/2015. (XI. 19.) AB határozatában az alábbiak szerint összegezte: »a kellő felkészülési idő követelményének való megfelelés vizsgálata minden esetben az adott körülmények – a jogszabály kihirdetése és hatálybalépése, vagy a szabályozás normatív tartalmának kifejtése között eltelt idő, a szabályozás új kötelezettséget előíró vagy többletkötelezettséget megállapító jellege – figyelembevételével történik. Alaptörvény-ellenesség megállapításának pedig akkor van helye, ha az előbbiekre tekintettel a felkészülési idő oly mértékben rövid, hogy az új szabályozáshoz való alkalmazkodás rendkívüli nehézségekkel járna, lehetetlen, vagy felkészülési idő egyáltalán nincs biztosítva« {32/2015. (XI. 19.) AB határozat, Indokolás [58]}

[102] Ennek megfelelően a jogszabály hatálybalépési időpontjának meghatározásakor tekintettel kell lenni arra, hogy kellő idő maradjon a jogszabály szövegének megszerzésére és áttanulmányozására, a jogalkalmazó szervek számára a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez, míg a jogszabállyal érintett személyek és szervek számára annak eldöntéséhez, hogy miként alkalmazkodjanak a jogszabály rendelkezéseire, illetve az önkéntes jogkövetés személyi és tárgyi feltételeiről való gondoskodáshoz. A kellő felkészülési idő követelményének a jogbiztonság elvéből következő lényegi eleme, hogy a jogszabályi rendelkezéseknek mindazok a címzettjei, akik részére a jogszabály új, illetve többletkötelezettségeket ír elő – legyenek akár a jogszabály végrehajtásáért felelős (jogalkalmazó) szervek, akár az önkéntes jogkövetés szempontjából érintett egyéb személyek és szervek – a kötelezettségeik teljesítésére képesek lehessenek, és akaratuk ellenére ne kövessenek el kötelezettségszegést, ne valósítsanak meg jogellenes magatartást. A kellő felkészülési idő követelménye így a jogkövető magatartás tanúsítására történő felkészülést fogja át, de a jogalkalmazás gazdasági következményeire való felkészülés már védelmi körén kívül esik {6/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [233]–[236], melyet később megerősített: 3024/2015. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [26]–[27]} {3076/2017. (IV. 28.) AB határozat, Indokolás [46]}”, 3002/2019. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [22]–[23]}.

[103] A veszélyhelyzet megszüntetését követően hatályon kívül helyezett R1.-et a Kormány a nemzetgazdaság stabilitásának garantálása, a COVID-19 koronavírus fertőzés okozta tömeges megbetegedéssel járó humánjárvány negatív gazdasági következményeinek csökkentése érdekében, a munkahelyek tömeges elvesztésének elkerülése és a meglévő munkahelyek megőrzése vagy új munkahelyek létesítése céljából, az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdésében meghatározott eredeti jogalkotói hatáskörében, figyelemmel a felhatalmazási törvény rendelkezéseire, a 12. § tekintetében az Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdésében meghatározott eredeti jogalkotói hatáskörében, a felhatalmazási törvény 3. § (1) bekezdése szerinti országgyűlési felhatalmazás alapján,

az Alaptörvény 15. cikk (1) bekezdésében meghatározott feladatkörében eljárva fogadta el.

- [104] A Módtv. Általános indokolásának értelmében a szabályozás célja: „Magyarország kiemelt gazdasági jelentőséggel bíró térségei gazdasági fejlődésének előmozdítása, a meglévő munkahelyek megőrzése és új munkahelyek létesítése olyan elkülönített területek létrehozásával, amelyek kedvező körülményeket teremtenek a gazdasági tevékenység folytatására. Az ilyen tevékenységből származó gazdasági eredmények az eddigiekhez képest nagyobb körben teszik majd lehetővé a térségben élő lakosság életminőségének javítását. A törvényjavaslat lehetővé teszi olyan különleges gazdasági övezetek létrehozását, amelyek előmozdítják munkahelyteremtő és –megtartó, a nemzetgazdaság stabilitása szempontjából jelentős beruházások gyors és hatékony megvalósítását, speciális szabályozási környezet kialakításával, biztosítják a gazdasági térség vonzóvá tételét, fejlesztését, az infrastrukturális feltételek megteremtését.”
- [105] Az Alkotmánybíróság kiemeli, hogy a „kellő idő” követelményének állított sérelme a veszélyhelyzetben megalkotott R1. és R2. szabályozásait a veszélyhelyzet megszűntét követően tartalmazó Módtv. és R3. tekintetében nem értelmezhető. Veszélyhelyzetben azonnali intézkedések szükségesek, amelyekre nem lehet előre felkészülni. Ezért nem lehet kellő felkészülési időt sem biztosítani az azokban foglalt rendelkezések önkéntes (jog)követésére. Hangsúlyozandó, hogy a veszélyhelyzet megszűntét követően is fennmaradnak a veszélyhelyzet negatív társadalmi és gazdasági hatásai, ezért a Módtv. és az R3. által megtartott szabályozások, amelyek már „normál jogrendben” születtek tartalmuknál fogva – mivel megtartják a korábbi szabályozást – szintén nem teszik értelmezhetővé a kellő idő követelményét. A megtartott veszélyhelyzeti szabályozás már korábbról ismert, ráadásul nagyrészt már teljességbe is ment (pl. közterek, közparkok, közutak tulajdonjogának átkerülése a megyei önkormányzatokhoz) így ezek alkalmazására már nem kell, illetve nem lehet felkészülni. Az Alkotmánybíróság jelen ügyben is rámutat, hogy a kellő felkészülési idő követelménye a jogkövető magatartás tanúsítására történő felkészülést fogja át, de a jogalkalmazás gazdasági következményeire való felkészülés már védelmi körén kívül esik, vagyis az indítványozó által hivatkozott, a támadott szabályozás okán a költségvetését érintő negatív gazdasági következmények a kellő felkészülési idő védelmi körében nem értékelhetők.
- [106] Az Alkotmánybíróság a fentiekre tekintettel megállapította, hogy a kellő felkészülési idő sérelme a vizsgált esetben nem állapítható meg.
- [107] „Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogbiztonság megköveteli, hogy a jogrendszer egésze, annak részterületei, valamint egyes szabályai világosak, egyértelműek, hatásukat tekintve kiszámíthatóak és a norma címzettjei számára előre láthatóak legyenek, továbbá a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzanak {...} 38/2012. AB határozat, Indokolás [84]. {...}
- [108] A jogi normák előreláthatóságának és kiszámítható működésének követelménye felöleli a visszamenőleges hatályú jogi szabályozás korlátozott és kivételes lehetőségét.

Vagyis jogszabály a kihirdetését megelőző időre nem állapíthat meg jogkövetkezményeket: nem rögzíthet kötelezettséget és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé.

- [109] Az Alkotmánybíróság szerint valamely jogszabály nem csupán akkor minősülhet az említett tilalomba ütközőnek, ha a hatálybalépés visszamenőlegesen történt, hanem akkor is, ha a jogszabály rendelkezéseit – erre irányuló kifejezett rendelkezés alapján – a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell [...]. 16/2014. (V. 22.) AB határozat, Indokolás [32]}. Ez utóbbi esetben a szabály a hatálybalépését megelőző eseményhez, tényhez fűz új, a korábban hatályos szabályhoz képest eltérő jogkövetkezményt, aminek következtében felmerülhet a visszaható hatály sérelme. Visszaható hatályról beszélünk továbbá akkor is, ha az új szabály a hatálybalépését megelőzően keletkezett, annak időpontjában fennálló tényállás jogkövetkezményét a régitől eltérően határozza meg.” {10/2018. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [49]–[51], megerősítőleg idézi: 6/2019. (III. 20.) AB határozat, Indokolás [49], valamint a 33/2019. (XI. 27.) AB határozat, Indokolás [39]}
- [110] Az Alkotmánybíróság szerint a vizsgált esetben a tiltott visszamenőleges hatályú jogalkotás nem állapítható meg.
- [111] A helyi iparűzési adó éves elszámolású adó, amely az adóévre vonatkozik. A Htv. 41. §-a alapján az adóévi adóra adóelőleget kell fizetni a korábbi időszak adóadata alapján. Az iparűzési adóelőleg tehát nem tekinthető azonosnak az adóévi adóval. A Htv. 41/A. §-a értelmében az adóalany a jövőben esedékessé váló adójára tekintettel előrehozott adót fizethet. Az előrehozott adó tehát valamely jövőbeli adókötelezettségre vonatkozik. Göd területén a különleges gazdasági övezetet az R2. hozta létre 2020. április 18-i hatállyal.
- [112] Az R1.-nek a speciális adózási kérdésekkel összefüggésben a veszélyhelyzeti jogalkotás során meghozott (R1. 6–10. §) és a Módtv. alapján a Htv.-ben fenntartott és az indítvány által támadott, a különleges gazdasági övezet létrejöttével összefüggő sajátos – a korábban kifejtettek szerint az alkotmánybírósági vizsgálat szempontjából egyebekben hatásköri korlátozás alatt álló – rendelkezésekre [Htv. 42/G. §] tekintettel, valamint a Htv. 41. §-ában és a 42/H. §-ában foglalt szabályozás értelmében a különleges gazdasági övezet fekvése szerinti megye megyei önkormányzata csak attól az időponttól jogosult a különleges gazdasági övezet területén a helyi adók bevezetésére, illetve az különleges gazdasági övezetektől származó adóbevételekre, amikor a különleges gazdasági övezet a megye területén létrejön. A korábban illetékes települési önkormányzat adóztatási joga ettől az időponttól számítva szűnik meg. A támadott szabályozás értelmében a helyi adóknak az indítványozó települési önkormányzat számára már befizetett adóelőlegei időbeli arányosítással megosztásra kerülnek, ami egy elszámolási szabályt jelent. Az elszámolási kötelezettség a már befizetett helyi adók első félévi adóelőlegeire vonatkozik, ez az adózó jogait védő szabály, amely nem tekinthető tiltott visszamenőleges hatályú szabályozásnak. Az előre megfizetett helyi

iparűzési adó visszatérítésének a kötelezettsége a települési önkormányzat részéről ugyancsak nem tekinthető tiltott visszamenőleges hatályú jogalkotásból fakadó kötelezettségnek, ez következik az előre történt megfizetésből, amiből eleve jövőbeni elszámolási kötelezettség keletkezik. A kifogásolt szabályozás a hatálybalépését követő időszakra rendeli el egyrészt a helyi iparűzési adó, illetve az éves fix összegű ingatlan alapú helyi adók (építmény- és telekadó) második félévi részének a megyei önkormányzathoz való befizetését, továbbá a 2021. évi helyi adók első félévi adóelőlegei is csak 2021-ben, azaz a kifogásolt szabályozás hatályba lépését követően lesznek esedékesek.

[113] A kifejtettek alapján a vizsgált esetben nem állapítható meg az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének (kellő felkészülési idő, tiltott visszamenőleges hatályú jogalkotás) indítványozó által állított sérelme.

[114] 1.2. A diszkrimináció állított sérelme

[115] Az indítványozó azt állította, hogy a megkülönböztetésre (a területén különleges gazdasági övezet kijelölésére) politikai véleményére, meggyőződésére tekintettel került sor, mivel ő „ellenzéki vezetésű” önkormányzatnak tekinthető.

[116] Az Alaptörvény XV. cikk (1)–(2) bekezdése alapján a törvény előtt mindenki egyenlő; továbbá Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés nélkül biztosítja. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a diszkrimináció tilalma a jogrendszer egészét átható alkotmányos alapelveként kapott értelmezést. Ez alapján valamely megkülönböztetés alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha a jogszabály a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó, egymással összehasonlítható jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne {10/2015. (V. 4.) AB határozat, Indokolás [19]; 3031/2019. (II. 13.) AB határozat, Indokolás [27]}.

[117] Az indítványozó a kérelmét az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésére alapította, amely az abban említett tulajdonságok alapján történő különbségtételt tiltja (a felsorolás nem taxatív, hanem nyitott, az úgynevezett „egyéb helyzet” szerinti különbségtétel is tiltott) {33/2019. (XI. 27.) AB határozat, Indokolás [72]}. A megkülönböztetés tilalma a személyekre általában, így a jogi személyekre is vonatkozik {lásd pl.: 3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [166], 3197/2018. (VI. 21.) AB határozat, Indokolás [16]}.

[118] Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése értelmében Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.

[119] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy az R1. helyébe lépő Módtv. szabályozása az adott szabályozási koncepción/jogi szabályozáson belül azonosan vonatkozik minden érintett jogalanyra, azok között semmilyen különbségtételt nem valósít meg. A további jogalkotásra felhatalmazást adó, keret jellegű szabályokat meghatározó jogszabály [Módtv.] minden jogalanyra nézve egységesen határozza meg pl. azt, hogy mikor

(milyen jogszabályi feltételek mellett) lehet a területükön különleges gazdasági övezetet kijelölni, miként azt is, hogy a kijelölést törvényi felhatalmazáson alapuló kormányrendeleteknek kell tartalmazni. A szabályozással érintett önkormányzatok között a felhatalmazó jogszabály nem tesz különbséget.

[120] Az R2. helyébe lépő R3. mint a Módtv. felhatalmazása alapján megalkotott, annak végrehajtását szolgáló kormányrendeleti szabályozás nem tartalmaz tiltott hátrányos megkülönböztetést annak következtében, hogy a Módtv.-ben [közelebbről annak 7. § (1) bekezdésében] kapott felhatalmazás alapján és annak keretei között kijelölte az indítványozó önkormányzatot, illetve annak egyes területeit/ingatlanait különleges gazdasági övezet területeként. A mondott felhatalmazás alapján megalkotott kormányrendelet (R3.) tekintetében nem értelmezhető sem a homogén csoport, sem a hátrányos különbségtétel. A homogén csoportot minden esetben az adott jogszabályon/szabályozási koncepción belül kell vizsgálni. Az indítványozó, illetve azon önkormányzatok, akik potenciálisan szintén kijelölhetőek, de a támadott szabályozásban nem lettek kijelölve, a vizsgált és támadott szabályozás alapján nem alkotnak homogén csoportot, nincsenek összehasonlítható helyzetben. Ebből következően homogén csoport hiányában a csoport tagjai közötti tiltott hátrányos különbségtétel sem állapítható meg. Ha a felhatalmazó keret jellegű jogszabály [Módtv.] alapján egyedi kormányrendeletekben több önkormányzat is kijelölésre kerülne úgy, hogy az egyes kormányrendeletek indokolatlanul hátrányosan különböztetnék meg a kijelölt önkormányzatokat, pl. egyes önkormányzatok esetében átadni rendelnék az átadott közfeladatokhoz kapcsolódóan a közterek, közparkok, közutak tulajdonjogát, míg mások esetében nem, akkor vizsgálható lenne a diszkrimináció tilalmának sérelme, de a vizsgált szabályozás alapján ez nem állapítható meg.

[121] A fent kifejtettekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Módtv. és az R3. támadott szabályozása nem sérti az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdését.

[122] 1.3. A jogorvoslathoz való jog állított sérelme

[123] Az indítványozó a jogorvoslathoz való jog [Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés] sérelmét azért állította, mert álláspontja szerint rá nézve az R.3-mal „normatív álcában” valójában egyedi döntést hoztak, amikor a tulajdonát a jogorvoslat lehetőségének a biztosítása hiányában elvonták. Ebben a körben a 6/1994. (II. 18.) AB határozatban foglaltakra, valamint a 45/1997. (IX. 19.) AB határozatra hivatkozott, melyek értelmében „a normatív álcába bújtatott egyedi határozatok alaptörvény-ellenesek.”

[124] Az Alkotmánybíróság több határozatában rögzítette, hogy a jogorvoslathoz való alapjog biztosítását jelenti, ha az eljárásban a törvény garantálja az érintett számára, hogy ügyét az alapügyben eljáró szervtől különböző szerv bírálja el {14/2015. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [30], megerősítette: 18/2020. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [74]}. A jogorvoslati jog nyújtotta jogvédelem hatékonyságához pedig az szükséges, hogy ténylegesen érvényesüljön és képes legyen a döntés által okozott sérelem orvoslására {22/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [26]}. Minden jogorvoslat

lényegi eleme a „jogorvoslás” lehetősége, vagyis a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát {14/2015. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [29], megerősítette: 18/2020. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [74]}. Az Alkotmánybíróság értelmezésében az Alaptörvényben biztosított jogorvoslathoz való jog nemcsak a jogorvoslat létezését, hanem a tényleges és a hatékony jogorvoslat lehetőségének a biztosítását követeli meg, így nemcsak abban az esetben állapítható meg az alapjog sérelme, ha a jogorvoslat lehetőségét teljesen kizárták {lásd például 36/2013. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [61]}, hanem akkor is, ha a jogszabályban egyébként biztosított jogorvoslat más okból nem tud ténylegesen és hatékonyan érvényesülni, így például, ha azt a részletszabályok rendelkezései akadályozzák, ezáltal kiüresítik, illetve formálissá teszik a jogorvoslathoz való jogot {14/2015. (V. 26.) AB határozat, Indokolás [31]; megerősítette: 18/2020. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [75]}.

[125] Az Alkotmánybíróság figyelemmel a bemutatott gyakorlatára, a vizsgált ügyben megállapította, hogy nincs alkotmányos kapcsolat az indítvány által támadott szabályozás és a jogorvoslathoz való alapjog alkotmányos védelmi köre között. A támadott jogi normák jogszabályok, amelyekkel szemben nincs rendes jogorvoslatra lehetőség, csak alkotmányos jogorvoslatra, amellyel az indítványozó élhetett és élt is. Az indítvány által felhívott alkotmánybírósági döntések nem tekinthetők analógnak a most vizsgált ügygel. Nem arról van szó, hogy jogszabályi formába bújtatott egyedi határozat/döntés került volna az indítványozóval szemben meghozatalra. Egyrészt nem normatív határozat, hanem jogszabályok kerültek megalkotásra. Az R1. helyébe lépő Módtv. általánosan kötelező, a mondott jogszabályok címzettjeire egyaránt vonatkozó rendelkezéseket tartalmaz; tehát nem egy címzettre vonatkozó és nem egyedi rendelkezést foglal magába. Az R2. helyébe lépő R3. jogalkotásra szóló felhatalmazás alapján [Módtv. 7. § (1) bekezdés *a*)-*c*) pontja] és annak keretei között szabályoz, ezért nem igazolható az, hogy egyedi, csak az indítványozóra szabott jogalkotásról lenne szó.

[126] A kifejtettek alapján a tartalmi kapcsolat hiánya miatt nem állapítható meg a jogorvoslathoz való alapjog [Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés] sérelme.

[127] 1.4. A tulajdonhoz való jog állított sérelme

[128] Az indítványozó önkormányzat az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tulajdonhoz való alapjog sérelmére hivatkozott, közelebbről az önkormányzati tulajdonú ingatlanok kisajátítását állította. Azt kifogásolta, hogy akként került sor az önkormányzat tulajdonát képező ingatlanok kisajátítására, hogy annak az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdésében foglalt alkotmányos garanciái (kivételesség, azonnali, feltétlen és teljes körű kártalanítás) érvényesültek volna.

[129] Az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tulajdonhoz való alapjogra vonatkozó gyakorlatából (figyelemmel a tulajdoni várományokra is) a vizsgált ügyre irányadóan a 3076/2017. (IV. 28.) AB határozatban foglalt alábbi

összegző megállapításai bírnak iránymutatással. „Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében előírt rendelkezés alapvető jogi oltalomban részesíti tulajdont. Az Alkotmánybíróság felfogása szerint a tulajdon alkotmányjogi oltalma az értékgarancia és a közérdekű korlátozás ismérvei mentén elsősorban az állam közhatalmi beavatkozásaival szemben nyújt védelmet. Az Alkotmánybíróság emlékeztet az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében elismert tulajdonhoz fűződő jog körében kialakított következetes gyakorlatára, amely szerint az alkotmányos tulajdonvédelem köre és módja nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat, és nem azonosítható az absztrakt polgári jogi tulajdon védelmével, sem a birtoklás, használat, rendelkezés részjogosítványai, sem pedig negatív és abszolút jogként való meghatározásával. Az alapjogként védett tulajdonhoz való jog tartalmát a mindenkor közjogi és (alkotmányos) magánjogi korlátokkal együtt kell érteni. Az alkotmányos tulajdonvédelem terjedelme mindig konkrét; függ a tulajdon alanyától, tárgyától és funkciójától, illetve a korlátozás módjától is. A tulajdonhoz való alapjog a már megszerzett tulajdont, illetve kivételes esetekben a tulajdoni várományokat védi. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság következetes álláspontja szerint önmagában a gazdasági vagy rendszeres jövedelemszerző tevékenység, a vállalkozási tevékenység jövőbeni nyereségének reménye nem tekinthető az alkotmányos tulajdonjog által elismert és védett tulajdoni várománynak, vagyis nem áll az Alaptörvény XIII. cikkének oltalma alatt {3024/2014. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [43]–[44]}. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság a 3209/2015. (XI. 10.) AB határozatban úgy fogalmazott például, hogy a határozott időből hátralévő időre várható munkabér nem hozható kapcsolatba az Alaptörvényben szabályozott tulajdonhoz való joggal, az elmaradt munkabér kompenzációja pedig nem közjogi váromány, és az a foglalkoztatási jogviszonyok egyedi sajátosságai miatt nem vezethető le közvetlenül az Alaptörvényből (Indokolás [74]). Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint ugyancsak nem áll az alkotmányjogi tulajdon védelme alatt a gazdasági tevékenység ellátásához, vagy a vállalkozási tevékenység folytatásához szükséges beruházások piaci értékállósága {3194/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [23]} és nem tekinthető tulajdoni várománynak a gazdasági tevékenységből várható vagy remélt bevétel és nyereség sem. Önmagában a hosszabb vagy határozatlan időre szóló működési engedély alapján végzett gazdasági tevékenység és az abból származó rendszeres jövedelem nem jelenti egyúttal, hogy az adott gazdasági tevékenység megszerzett tulajdonnak vagy alkotmányosan védett tulajdoni várománynak tekinthető {3194/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [19] és [24]}. Ezt az érvelést erősíti, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint sem önmagában gazdasági tevékenység, sem a vállalkozások és a vállalkozók által a gazdasági tevékenység végzéséhez szükséges ráfordítások és eszközök megtérülése, piaci értékállósága nem áll az Alaptörvény XIII. cikkének oltalma alatt {3024/2015 (II. 9.) AB határozat, Indokolás [44]–[45]} {3076/2017. (IV. 28.) AB határozat, Indokolás [50]}.

- [130] Az Alkotmánybíróság jelen ügyben is hangsúlyozza, hogy a tulajdonhoz való jog nem minősül korlátozhatatlan alapjognak: az Alaptörvényben foglalt megfelelő alapjogi garanciák tiszteletben tartása esetében az állami beavatkozás nem kizárt. Különös jelentőséggel bír e körben az a tény, hogy amint azt az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésének második mondata is deklaráálja, „a tulajdon társadalmi felelősséggel jár”. {20/2014. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [155]}
- [131] Az indítvány alapján megválaszolandó alkotmányossági kérdés elsődlegesen az, hogy tekinthető-e a megyei önkormányzat kifogásolt, jogszabályon alapuló ingyenes ingatlan tulajdonszerzése alkotmányjogi értelemben vett kisajátításnak?
- [132] A kisajátítás az Alkotmánybíróság gyakorlatában a tulajdonhoz való jog legsúlyosabb közhatalmi korlátozásaként, illetve a tulajdon közjogi megterheléseként jelent meg. {Összefoglalóan lásd: például 34/2015. (XII. 9.) AB határozat, Indokolás [33]}.
- [133] A 3180/2018. (VI. 18.) AB határozat (a továbbiakban: Abh2.) kimondta, hogy: „A jelenleg hatályos Alaptörvény (a korábbi Alkotmányhoz hasonlóan) a XIII. cikk (1) bekezdésén túl is szabályozza az önkormányzatok tulajdonát, ekként az önkormányzatok tulajdonát érintő szabályozás Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálata során ezen rendelkezések összessége (és nem pedig csupán annak egyetlen eleme) az irányadó. Az Alaptörvény 32. cikk (6) bekezdése értelmében a helyi önkormányzatok tulajdona köztulajdon, amely feladataik ellátását szolgálja, a 38. cikk (1) bekezdése értelmében pedig az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon, mely nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja (egyebek között) a közérdek szolgálata. Mindez azt is jelenti, hogy amíg az önkormányzatok tulajdonának védelmére harmadik felekkel szemben a tulajdonhoz való jog Alaptörvényből következő általános szabályainak megfelelően, kizárólag a XIII. cikk rendelkezései alapján kerülhet sor, addig az állam és az önkormányzat viszonyában az önkormányzat vagyona (és általában a nemzeti vagyon) vonatkozásában a feladathoz kötöttség is érvényesül, ami a XIII. cikk (1) bekezdése szerinti általános tulajdonhoz való jog közérdekű korlátja. Ez a megközelítés összhangban áll a XIII. cikk (1) bekezdésének második mondatával is, miszerint a tulajdon társadalmi felelősséggel jár. Az Alaptörvény hivatkozott rendelkezéseinek együttes értelmezéséből következik, hogy valamely korábban önkormányzati feladat- és hatáskör állami feladattá válása lehetővé teszi az adott feladat ellátását szolgáló önkormányzati vagyontárgyak vonatkozásában az önkormányzatok tulajdonhoz való jogának állam általi korlátozását. A korlátozás azonban csak annyiban érvényesíthető, amennyiben az adott önkormányzati vagyontárgy döntően és közvetlenül a megjelölt feladat- és hatáskör ellátását szolgálta.” (Abh2., Indokolás [21])
- [134] A fentieket azAbh1.) is megerősítette. {Abh1., Indokolás [45]} Az Alkotmánybíróság az Abh1.-ben és az Abh2.-ben foglalt megállapításokat a most vizsgált esetre az alábbiak szerint tekinti irányadónak.

[135]Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a kisajátítás minden esetben az ingatlan tulajdonosának a személyében bekövetkező változás, amelynek következtében a korábbi tulajdonos helyébe az állam, vagy annak valamely szerve lép. A vizsgált esetben nem az állam lép a korábbi tulajdonos települési önkormányzat helyébe, hanem a megyei önkormányzat. A támadott jogszabályokban meghatározott, és a megyei önkormányzat tulajdonába kerülő ingatlanok a nemzeti vagyronról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (a továbbiakban: Nvt.) és a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) értelmében a nemzeti vagyon részét képező, az önkormányzat forgalomképtelen törzsvagyonába tartozó közutak, közterek, közparkok. A tulajdonos települési önkormányzat ezeket kizárólag az állam, vagy más önkormányzat számára idegenítheti el. Az elidegenítés/tulajdonba adás ingyenes, azaz a forgalomképtelen törzsvagyonba tartozó említett ingatlanok ellenérték nélkül kerülnek az állam, illetve egy másik önkormányzat tulajdonába. Az ingyenes tulajdon átadás közfeladatok ellátása érdekében történhet meg. [Nvt. 6. § (3c) bekezdés, 14. § (1) bekezdés] Alapvető különbség van tehát abban, hogy az állam mint közhatalmi szervezet egy magánszemély tulajdonát sajátítja-e ki, vagy közfeladat ellátása érdekében a forgalomképtelen önkormányzati törzsvagyonba tartozó egyes közutakat, köztereket, illetve közparkokat jogszabály útján (*ex lege*) egy másik önkormányzat, a megyei önkormányzat tulajdonába adja, ingyenesen. Az önkormányzatok nemzeti vagyon részét képező tulajdona köztulajdon, mint ilyen közcélokat szolgál, alapvetően a Mötv-ben foglalt önkormányzati feladatok ellátását biztosítja [Alaptörvény 32. cikk (6) bekezdés, 38. cikk (1) bekezdés, Mötv. 108. § (1) bekezdés, Nvt. 5. § (2) bekezdés, 5. § (3) bekezdés *a*) és *b*) pont)].

[136]A nemzeti vagyon részét képező, forgalomképtelen önkormányzati törzsvagyonba tartozó ingatlanok jogszabályon alapuló ingyenes átengedése [Mötv. 2. § (1) bekezdés] közfeladat ellátása érdekében a megyei önkormányzat részére [R3. 3. §] nem tekinthető kisajátításnak. Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése az itt felsorolt önkormányzati hatáskörök tekintetében azt rögzíti, hogy azokat törvény keretei között a helyi közügyek intézése körében gyakorolja az önkormányzat. Azaz valamennyi itt felsorolt, és alkotmányosan védett hatáskör gyakorlásának alaptörvényi korlátja egyrészt a törvény kereteihez kötöttség, másrészt a helyi közügyek körébe tartozó feladatok ellátása. Az Alaptörvény 32. cikk e) pontjában foglalt alkotmányosan védett hatáskör értelmében az önkormányzat gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat. Értelemszerűen ennél az alkotmányosan védett hatáskörnél is érvényesülnek a fenti alaptörvényi korlátok. Ezen túlmenően a klasszikus polgári jogi tulajdonjog részjogosítványai közül a rendelkezési jog eleve korlátozottan illeti meg a helyi önkormányzatot a törzsvagyonába tartozó, forgalomképtelen közutak, közterek és közparkok tekintetében, minthogy ezeket az ingatlanokat nem idegenítheti el, kizárólag közfeladat ellátása érdekében ingyenesen engedheti át az államnak, vagy más önkormányzatnak. A Mötv. 107. §-a kifejezetten

utal az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonosi részjogosítványok törvényi eltéréssel való gyakorolhatóságára: „[a] helyi önkormányzatot – törvényben meghatározott eltérésekkel – megilletik mindazok a jogok és terhelik mindazok a kötelezettségek, amelyek a tulajdonost megilletik, terhelik.”

[137] A Mőtv. 13. § (1) bekezdése értelmében „a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok különösen:

[138] [...]

[139] 13. helyi adóval, gazdaságszervezéssel és a turizmussal kapcsolatos feladatok; [...]"

[140] Ebből következően a helyi adóval/adóztatással kapcsolatos feladatok a helyi önkormányzatok számára a Mőtv.-ben meghatározott helyben biztosítható közfeladatok körébe tartozó önkormányzati feladatok. Az Alaptörvény, az Nvt. és a Mőtv. alapján nincs sem alaptörvényi, sem törvényi akadálya annak, hogy a jogalkotó a helyi adóztatási feladatokat meghatározott területekre (különleges gazdasági övezetbe tartozó terület) a megyei önkormányzatok által ellátandó önkormányzati közfeladattá tegye, és ennek a közfeladatnak az ellátása érdekében az ezen a területen található, forgalomképtelen települési önkormányzati tulajdonú ingatlanokat ingyenesen átengedje a közfeladatot átvevő megyei önkormányzat részére. Nemcsak a helyi adóztatással kapcsolatos közfeladat, de a kiemelt gazdasági övezetben lévő ingatlanokkal kapcsolatos gazdaságszervezési feladatok is átkerülnek a megyei önkormányzathoz, illetve ezen túlmenően az érintett területre vonatkozó egyes hatósági jogkörök és államigazgatási feladatok is [Módtv. 2. § (2) bekezdés, 3. § (2) bekezdés].

[141] A Módtv. és az R3. támadott szabályozása lényegében „kiveszi” a különleges gazdasági övezetben található ingatlanokat a települési önkormányzat közigazgatási területéből, és igazgatásilag ezzel egy különálló területet hoz létre, amelyre nézve az önkormányzati feladatokat, egyes hatósági jogköröket és államigazgatási feladatokat a továbbiakban a megyei önkormányzat látja el. 1991 óta a megyei önkormányzatok nem voltak jogosultak helyi adóztatási feladatok ellátására, a támadott szabályozás ezen is változtat. A Módtv. részletes indokolása (a 13. §-hoz kapcsolódóan) utal arra, hogy miért volt szükség arra, hogy a megyei önkormányzat is jogosult legyen a helyi adók bevezetésére, az ehhez kapcsolódó adóztatási feladatok ellátására: „[c]élszerű, ha a gazdasági fejlődés szempontjából kiemelt jelentőségű területen a helyi adózás feltételeit egy másik, a települési önkormányzattal egyenrangú, de nagyobb illetékességi területű, a szélesebb térség hatásait figyelembe vevő önkormányzat alakítja. A Htv. módosításáról szóló Javaslat ezért a külön törvény szerint különleges gazdasági övezetben való helyi adómegállapítási jogosultságot hoz létre az övezet fekvése szerinti megyei önkormányzathoz. A Javaslat megteremti a megyei önkormányzat helyi adómegállapító jogosultságát a megye illetékességi területére.”

[142] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy a különleges gazdasági övezetben lévő ingatlanokon folytatott (állandó) helyi iparűzési tevékenységből, illetve a telek- és

építményadóból keletkező adóbevétel ugyan a megyei önkormányzathoz folyik be (az állami adóhatóság útján), azonban a Htv. 8. § (4) bekezdése értelmében ezen adóbevételek mindössze 3%-át fordíthatja a megyei önkormányzat az átvett közfeladat ellátásra, egyebekben a megyei önkormányzat köteles a befolyt helyi adót a területén lévő, így különösen az R3. 2. § (2) bekezdésében meghatározott, a beruházással közvetlenebbül érintett önkormányzatként megjelölt önkormányzatok (Csomád Község Önkormányzata, Dunakeszi Város Önkormányzata, Göd város Önkormányzata és Sződ Község Önkormányzata) területén megvalósuló fejlesztések támogatásra fordítani, amiből az indítványozó is részesül. Ennek indoka a támadott szabályozáshoz kapcsolódó jogalkotói indokolás szerint az, hogy a különleges gazdasági övezetben lévő nemzetgazdasági szempontból jelentős beruházások több települést is érintenek, így arányosítani lehet a helyi adóbevételeket az érintett települések között. Az Alkotmánybíróság célszerűségi, gazdaságossági szempontokat nem vizsgál, mivel az a jogalkotó kompetenciájába tartozó kérdés {vö: Abh1., Indokolás [48]}, így a fenti összefüggésnek csak annyiban van jelentősége, hogy a hivatkozott adóbevételekből, mint a különleges gazdasági övezettel legközvetlenebbül érintett település az indítványozó is részesül, ami tekinthető egyfajta kompenzációnak.

[143] Az *amicus curiae* ezen kívül utal arra, hogy „a Mötv. 117. § (1) bekezdés a) pontja szerint a feladatfinanszírozási rendszer keretében az Országgyűlés a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott módon a helyi önkormányzatok kötelezően ellátandó, törvényben előírt egyes feladatainak – felhasználási kötöttséggel – a feladatot meghatározó jogszabályban megjelölt közszolgálati szintnek megfelelő ellátását feladatlapú támogatással biztosítja, vagy azok ellátáshoz a feladat, a helyi szükségletek alapján jellemző mutatószámok, illetve a lakosságszám alapján támogatást biztosít. Vagyis a kötelezően ellátandó feladatok ellátásához az Országgyűlés minden esetben biztosítja a szükséges forrásokat minden település esetében a központi költségvetésből.”

[144] Az indítványozó kifejtette, hogy a veszélyhelyzeti jogalkotás hatályának a fenntartása is azt támasztja alá, hogy az őt ért tulajdoni sérelem nem ideiglenes, hanem végleges hatályú.

[145] Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság rámutat, hogy a veszélyhelyzetet előidéző (világ)járvány, az az elleni védekezés gazdasági és társadalmi hatásai túlmutatnak a veszélyhelyzet időtartamán, a negatív hatások elhárítása, az ennek érdekében tett intézkedések ezért lehetnek tartós, vagy akár végleges hatású intézkedések is. A különleges gazdasági övezetben megvalósuló, nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások túlmutatnak a beruházással érintett területet korábban kizárólagosan adóztató, azon forgalomképtelen közcélú ingatlanokkal (közutak, közterek, közparkok) rendelkező települési önkormányzat helyi közügyek körébe tartozó helyi adóztatásra és gazdaság szervezésre vonatkozó önkormányzati feladatkörén. Az állam/törvényalkotó ezt felismerve döntött úgy, hogy speciális

szabályozást alkot ezekre a területekre, kivonja azokat egyetlen települési önkormányzat igazgatása alól.

- [146] Összegezve: az Alkotmánybíróság a vizsgált esetben arra a következtetésre jutott, hogy a kifogásolt szabályozás nem tekinthető alkotmányjogi értelemben vett kisajátításnak. Az Alaptörvény, az Nvt. és a Mötv. felhívott rendelkezései alapján az önkormányzati törzsvagyonba tartozó, köztulajdonnak minősülő, forgalomképtelen ingatlanok (közterek, közutak, közparkok) tulajdonjoga került ingyenesen átengedésre meghatározott közfeladatok ellátása érdekében a megyei önkormányzat részére. Ebből következően az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdésben foglalt alaptörvényi garanciák sem kérhetők számon a támadott szabályozáson. E körben az Alkotmánybíróság kiemelt jelentőséget tulajdonított a természetes személyek és a helyi közhatalommal nem rendelkező egyéb szervezetek valamint az önkormányzat tulajdonjoga alkotmányos jellemzői eltéréseinek, továbbá annak, hogy nem az állam tulajdonába kerültek az R3. mellékletében megjelölt, az indítványozó tulajdonában állott ingatlanok, illetve annak, hogy azok eleve az önkormányzat forgalomképtelen törzsvagyonának olyan elemeit képezték, amelyek köztulajdonban állnak, és amelyek önkormányzati feladat, mint közfeladat átadása esetén ingyenesen átengedhetők az állam, vagy más önkormányzat részére.
- [147] Fentiek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a támadott szabályozás a kisajátítás szintjét el nem érő tulajdoni korlátozásnak minősül, ezért arra a vizsgált esetben – a tulajdoni korlátozás sajátos közjogi kötöttségére tekintettel – a „közérdekűség-arányosság” tesztjét kell alkalmazni. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése szerinti tulajdonjog korlátozásának alkotmányos mércéje – a jogkorlátozás alapját vizsgálva – enyhébb követelményt támaszt az alapjogok Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésébe foglalt szükségességi mércéjénél, mivel ez esetben elegendő a közérdek meglétét igazolni {34/2015. (XII. 9.) AB határozat, Indokolás [46], utóbb: Abh2., Indokolás [23], Abh1., Indokolás [47]}.
- [148] A vizsgálandó kérdés tehát az, hogy a szóban forgó tulajdonkorlátozás közérdekűsége megállapítható-e.
- [149] A jogalkotó megítélése szerint elengedhetetlen Magyarország kiemelt gazdasági jelentőséggel bíró térségei gazdasági fejlődésének előmozdítása, a meglévő munkahelyek megőrzése és új munkahelyek létesítése olyan elkülönített területek (gazdasági övezetek) létrehozásával, amelyek a nemzetgazdasági stabilitásra tekintettel kedvező körülményeket teremtenek a gazdasági tevékenység folytatására, azzal, hogy az ilyen tevékenységből származó gazdasági eredmények az eddigiekhez képest nagyobb körben teszik majd lehetővé a térségben élő lakosság életminőségének javítását. Mindezek az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Alaptörvény XIII. cikke szempontjából olyan elfogadható közérdeknek minősülnek, amelyek a vizsgált esetben igazolják a korlátozás szükségességét.

- [150] A korlátozás arányosságának vizsgálata körében a következő szempontokat értékelte az Alkotmánybíróság.
- [151] Az arányossági vizsgálatnál figyelembe kell venni a korlátozással érintett önkormányzati ingatlanok jogi státuszát (forgalomképtelen törzsvagyon), köztulajdon jellegét, közfeladat ellátásához rendeltségét és azt, hogy azokon eleve csak korlátozottan állt fenn a tulajdonos helyi önkormányzat rendelkezési joga. Emellett hangsúlyozandó, hogy az ingatlanok ellenérték nélküli átengedése közfeladatok átadásához kapcsolódik, és a helyi adóbevételek újbóli elosztása, valamint – adott esetben – a tulajdon átadással érintett települési önkormányzat részére az állami költségvetésből a kieső bevételek pótlására nyújtott támogatás kompenzáló hatással bírhat. Továbbá nem valamennyi önkormányzati tulajdonban álló ingatlant, csak a kiemelt gazdasági övezetben található ingatlanokat érinti a kifogásolt szabályozás, ezen belül is a forgalomképtelen önkormányzati törzsvagyonba tartozó közcélú ingatlanokra (közutak, közterek, közparkok) terjed ki a tulajdonjog, ingyenes átengedése a megyei önkormányzat részére. A kiemelt gazdasági övezeten kívüli, a települési önkormányzat illetékességi területéhez tartozó ingatlanok továbbra is a települési önkormányzat tulajdonában maradnak, azokon továbbra is gyakorolja – helyi közfeladatai ellátásához igazodóan, törvény keretei között – a tulajdonost megillető jogait. A vizsgált esetben nincs arról szó, hogy az indítványozó a különleges gazdasági övezetben a megyei önkormányzat által (az állami adóhatóság közreműködésével) beszedett helyi adóbevételektől teljes mértékben elesne, mivel mint a különleges gazdasági övezettel legközvetlenebbül érintett egyik település, abból arányosan továbbra is részesedik [Htv. 8. § (4) bekezdés]. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy a vizsgált esetben Módtv. 2. § (1) bekezdése alapján az R3. 2. melléklete szerinti ingatlanok tulajdonjogát a különleges gazdasági övezet fekvése szerinti megye megyei önkormányzata az ingatlanok terheivel, és az azokkal kapcsolatos egyéb kötelezettségekkel együtt szerzi meg [Módtv. 2. § (2) bekezdés].
- [152] Mindezek alapján a tulajdonkorlátozás arányossága is megállapítható, vagyis a támadott jogszabályi rendelkezések nem eredményezik az indítványozó önkormányzat tulajdonhoz való jogának aránytalan korlátozását.
- [153] Az indítványozó azt is állította, hogy tulajdoni váromány fogalma alá tartoznak az önkormányzat jövőbeli adóbevételei. A tervezett adóbevételek tehát álláspontja szerint egyfajta várományt jelentettek, elvonásuk az Alaptörvénybe ütközik.
- [154] Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a várományok tulajdonjogi védelme tipikusan a magánszemélyek és az állam kapcsolatában merült fel, és annak hátterében – a nyugdíjak, illetve nyugdíjszerű ellátások esetén – a magánszemélyek hosszú időn keresztül teljesített járulékfizetése állt. A várományok, főként a tulajdoni váromány keretébe tartozó és az Alkotmánybíróság által, az alkotmányos tulajdonjog által védett nyugdíjakhoz, illetve nyugdíjszerű ellátásokhoz kapcsolódó várományok ugyanakkor kiszámíthatóak voltak.

- [155] Az Alkotmánybíróság eddig még nem foglalkozott azzal az alkotmányossági kérdéssel, hogy a helyi önkormányzat által a Htv. alapján – azaz törvény keretei között – bevezetett valamely helyi adóbevételhez, ami a folyó évi önkormányzati költségvetés tervezett bevétele fűződhet-e tulajdonjogi alapjogvédelem, tekinthető-e az egyfajta az államszervezetbe tartozó, helyi közhatalmat gyakorló, jogi személy helyi önkormányzat „tulajdoni várományának”?
- [156] A Módtv. és az R3. támadott szabályozása kétségtelenül érinti annak a települési önkormányzatnak a folyó évi költségvetését (annak bevételi oldalát), amelynek a területén kijelölésre került a különleges gazdasági övezet, mivel a helyi adóbevételek erre a területre vonatkozóan már a megyei önkormányzatot illetik meg. Ez forráshiányt teremthet az érintett települési önkormányzat költségvetésében. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ugyanakkor az Alaptörvény XIII. cikke által védett tulajdoni várománynak az „önkormányzat-állam” kapcsolatrendszerében nem tekinthető egy, a helyi önkormányzat folyó évi költségvetésében szereplő, tervezett helyi adóbevétel.
- [157] Az Alaptörvény 32. cikk *h)* pontjában foglalt alkotmányosan védett hatáskör azt tartalmazza, hogy az önkormányzat a helyi közügyek körében, törvény keretei között dönt a helyi adók fajtájáról és mértékéről. A támadott szabályozás nem üresíti ki ezt az alkotmányosan védett hatáskört, a mondott hatáskör ugyanakkor eleve törvényi keretek között gyakorolható, a törvényi keretek a törvényalkotó által alkotmányosan változtathatók, akár úgy is, hogy egy települési önkormányzat által már bevezetett helyi adó adóztatása korlátozott területre nézve átkerül egy másik önkormányzat feladatkörébe. A települési önkormányzat folyó költségvetési évre szóló költségvetésébe tervezett helyi adóbevételt nemcsak a változtatható törvényi keretek, de más körülmények is bizonytalanná tehetik, így például az (állandó) helyi iparűzési tevékenységet folytató vállalkozó székhelyének/telephelyének más önkormányzat illetékességi területére való áthelyezése, vagy ennek hiányában a vállalkozó gazdasági tevékenységének akár a járványhelyzet miatt, vagy más okból történő elnehezülése.
- [158]: Az adóztatás megyei önkormányzathoz való átkerülése az (állandó) jellegű helyi iparűzési tevékenység, illetve az ingatlan alapú helyi adók (telekadó, építményadó) adóztatását érinti a különleges gazdasági övezeti területen. A támadott szabályozás (R3.) melléklete pontosan meghatározza azokat a különleges gazdasági övezeten található ingatlanokat, amelyek tulajdonjoga átkerül a megyei önkormányzathoz (2. melléklet), illetve azokat, amelyek tekintetében a tulajdonjog nem, csak az adóztatás kerül át (1. melléklet). Lényeges, hogy a különleges gazdasági övezetben található azon ingatlanok tekintetében, amelyek tulajdonjoga nem került át a megyei önkormányzathoz, hanem pusztán a helyi adóztatási joga került át, eleve nem értelmezhető a kisajátítás, mivel nincs tulajdonosváltás.
- [159] Az indítványozó helyi adóztatáshoz való joga nem üresedik ki, csak korlátozódik, nem ő, hanem a megyei önkormányzat gyakorolja azt a különleges gazdasági övezetben állandó jellegű helyi iparűzési tevékenységet végző vállalkozók, illetve az ott

elhelyezkedő telkek és építmények tekintetében. Az indítványozó szerint az állandó helyi iparűzési tevékenység adóztatásából származó helyi iparűzési adó bevétel képezi a jelentősebb kieső adóbevételt.

[160] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza: ha igazolhatóan fennáll a forráshiány, akkor sem lehet a folyó évi önkormányzati költségvetésben szereplő helyi adóbevételt az indítványozó önkormányzat alkotmányos tulajdonhoz való joga által védett „tulajdoni várományának” tekinteni. Sem az Alaptörvény XIII. cikkéből, sem a 32. cikk *h)* pontjából nem vezethető le a helyi önkormányzat számára tulajdoni várományra való jog konkrét helyi adónemekből (helyi iparűzési adó, építményadó és telekadó) eredő, a tárgyévi önkormányzati költségvetésbe – helyi adóbevételből befolyó – bevételként tervezett, a mondott helyi adók adóalanyai általi befizetésből származó meghatározott összegű adóbevételekre. Az adóbevétel csökkentését igazolhatja közérdek, és arányossá teheti az, hogy abból arányosan az indítványozó is részesülhet, továbbá a kieső helyi adóbevétel állami költségvetési támogatás is kompenzálhatja.

[161] //

[162] Az Alkotmánybíróság nem hagyhatta figyelmen kívül azt sem, hogy az indítvány benyújtását követően miként kezelte a Kormány annak a döntésnek a következményét, miszerint a helyi iparűzési adó mértékét 2%-ról 1%-ra csökkentette. A veszélyhelyzettel összefüggésben a huszonöt ezer főnél nem nagyobb lakosságú települési önkormányzatok támogatási programjáról szóló 4/2021. (I. 14.) Korm. rendelet értelmében a kieső összeg egészét megtéríti költségvetési támogatással.

[163] Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Módtv. és az R3. támadott szabályozása nem sérti az indítványozó tulajdonhoz való alapjogát.

[164] 1.5. Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés *e)* pontjának állított sérelme (önkormányzathoz való jog, önkormányzati autonómia)

[165] Az indítványozó az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés *e)* pontjának sérelmét azért állította, mert álláspontja szerint – a helyi adóztatási jog gyakorlásának korlátozásával összefüggésben – a támadott szabályozás szerinti tulajdon elvonás a kötelező önkormányzati feladatai és hatásköre ellátását „ellehetetleníti”.

[166] „Az Alaptörvény rendelkezéseinek érvényesülését (függetlenül attól, hogy alkotmányos alapelvről, alapvető jogról vagy államszervezeti rendelkezésről van szó) szükségszerűen biztosítani kell, ennél fogva az önkormányzatok autonómiájának érvényesülését is védelemben kell részesíteni. A Mótv. 5. §-a is kimondja, hogy a helyi önkormányzatok által ellátott, az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésében rögzített feladat- és hatáskörök jogszerű gyakorlása alkotmánybírósági és bírósági védelemben részesül. Ezen felül az Alkotmánybíróság döntéseiben is több alkalommal megjelent már érvként, hogy az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése alaptörvényi szinten védett feladat- és hatáskör csoportokat sorol fel” {Abh1., Indokolás [32]}.

[167] „Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése mindezek alapján olyan hatásköröket tartalmaz, amelyeket a helyi önkormányzatok esetében az alkotmányjogi panaszok

szempontjából Alaptörvényben biztosított jogként szükséges értelmezni (számos közülük egyes alapjogok önkormányzatokra vonatkozó átültetése), ugyanis megsértésük esetén éppen az Alaptörvény által biztosítani hivatott autonómia szenved csorbát. Ezen hatáskörök sérelmére (további feltételek teljesülése esetén) a helyi önkormányzatok alkotmányjogi panaszt alapíthatnak. Ezek a hatáskörök ugyanakkor nem azt jelentik, hogy a helyi önkormányzatok kizárólag ezen hatáskörcsoportok sérelmére hivatkozhatnak, hanem ellenkezőleg: ezen hatáskörcsoportok sérelmére kizárólag a helyi önkormányzatok hivatkozhatnak, miközben adott esetben más, Alaptörvényben biztosított jogok is megilletik őket, ahogyan ezt az Alkotmánybíróság a fent idézettek szerint több alkalommal meg is állapította. Ha ezeknek az Alaptörvényben biztosított jogoknak a védelme érdekében az önkormányzatok nem tudnának az Alkotmánybírósághoz fordulni, akkor azzal kiszolgáltatottá válnának az egyes államhatalmi szerveknek, különösen a végrehajtó hatalom központi szerveinek, valamint az alaptörvény-ellenes bírósági döntéseknek. Azt is hangsúlyozza azonban az Alkotmánybíróság, hogy a törvényhozó hatalommal szemben ezek a rendelkezések csak korlátozottan védelemre adnak lehetőséget, tekintettel arra, hogy eleve törvény keretei között léteznek. Ennélfogva a törvényhozó hatalommal szemben csak azok kiüresítése lehet az alaptörvény-ellenesség mércéje.” {Abh1., Indokolás [35]–[36]}.

[168] Mindez az Alkotmánybíróság értelmezésében a vizsgált esetben azt jelenti, hogy az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése a helyi önkormányzatok szempontjából Alaptörvényben biztosított jognak minősül, de nem tekinthető alapjognak. Ennek jelentősége abban rejlik, hogy korlátozásának nem az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése (szükségesség-arányosság) a mércéje. Az Alaptörvény 31. cikkének alkotmányos tartalmát (önkormányzati autonómia) az Alaptörvény 32. cikkében garantált alkotmányosan védett hatáskörök/hatáskörcsoportok töltik meg tartalommal. Ezek korlátozásának a mércéje az ún. kiüresítési mérce, melynek értelmében az Országgyűlés az önkormányzati autonómiát [mivel azt az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése eleve törvény keretei között biztosítja] törvénnyel korlátozhatja, de nem üresítheti ki.

[169] Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy jelen esetben az önkormányzati autonómia korlátozása megállapítható, azonban azt a Módtv. és nem az R3. korlátozza.

[170] Az Alkotmánybíróság szerint a Módtv. és az R3. támadott rendelkezéseinek vizsgálata során az állapítható meg, hogy a Kormány – a Módtv. felhatalmazása alapján és annak keretei között – csak a különleges gazdasági övezet kijelöléséről dönt. A tulajdonosváltásra és az adóztatási joggal kapcsolatos változásokra a Módtv. erejénél fogva kerül sor. Ebből következően a vizsgált esetben tehát nem a Kormány, hanem törvény útján az Országgyűlés korlátozza az autonómiát, amire az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése ad felhatalmazást, azzal, hogy a korlátozás nem eredményezheti az autonómia kiüresítését.

- [171] A különleges gazdasági övezettel kapcsolatos jogokat és kötelezettségeket sem a Kormány általi kijelölés, sem pedig a Módtv. nem vonja el a helyi közügyek köréből, azokat a megyei önkormányzathoz telepíti. Ennek megfelelően a Módtv. és az R3. kifogásolt szabályozása a helyi önkormányzatiság Alaptörvényben védett elvét nem sérti. A Módtv. vonatkozó rendelkezései ebből a szempontból a szubszidiaritás elvének érvényesítésével összefüggésben értékelhetőek.
- [172] Az Alkotmánybíróság – figyelemmel a tulajdonjog állított sérelme körében a jelen határozat VI. rész 1.4. pontjában tett megállapításokra – hangsúlyozza, hogy a vizsgált esetben a helyi adóztatáshoz való jog mint alkotmányosan védett hatáskör nem üresedik ki, csak területi korlátozás alá esik, azzal, hogy megosztásra kerül az adóztatási jog a megyei önkormányzattal a különleges gazdasági övezetre vonatkozóan. Az indítványozó települési önkormányzat továbbra is részesül (arányosítás mellett) a különleges gazdasági övezetben beszedett helyi adóból, és úgyszintén költségvetési támogatás illeti meg a kötelezően ellátandó feladataihoz igazodóan. A nem különleges gazdasági övezetben az illetékességi területén továbbra is adóztathat, a beszedett helyi adó teljes egészében őt illeti meg. Az indítványozó települési önkormányzat tulajdonhoz való joga sem üresedik ki, az a korábban kifejtettek szerint közérdekből, arányos korlátozás alá kerül. Lényeges, hogy a mondott korlátozás a köztulajdonú ingatlanokra vonatkozik, amelyek felett eleve törvényileg korlátozottak az önkormányzat tulajdonosi jogosítványai, így kiemelten is a rendelkezési jog (tekintettel a nemzeti vagyon körébe eső, forgalomképtelen, önkormányzati törzsvagyon körébe tartozó közterekre, közutakra, közparkokra). A nem különleges övezetben található köztulajdonú ingatlanok, illetve egyéb önkormányzati ingatlanok tekintetében változatlanul, törvény kereti között gyakorolható a tulajdonhoz való jog, annak polgári jogi értelemben vett részjogosítványai.
- [173] A vizsgált esetben tehát nem állapítható meg, hogy az az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése szerinti alkotmányosan védett jog (önkormányzati autonómia) kiüresedett volna.
- [174] Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság a Módtv. és az R3. támadott szabályozása alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésre irányuló indítványt elutasította.
- [175] Az Alkotmánybíróság jelen határozatának elvi tételeként az alábbiakat emeli ki:
- [176] Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése szerint a tulajdon társadalmi felelősséggel jár. Ebből következik, hogy a helyi önkormányzatnak – mint a köztulajdonban álló közutak, közterek és közparkok önkormányzati törzsvagyonba tartozó forgalomképtelen ingatlanai tulajdonosának, akinek a rendelkezési joga eleve törvényileg korlátozott ezen ingatlanok esetében – is viselnie kell tulajdonosi jogai gyakorlása során ezt a felelősséget, eleve számolnia kell a mondott ingatlan tulajdona köztulajdoni jellegből eredő társadalmi kötöttségeivel. Ilyen kötöttséget jelenthet a törvényi keretek változása, ha az állam az ellátandó közfeladatot átadja egy másik önkormányzatnak,

akkor ez a közfeladat ellátásához kapcsolódó ingatlanok tulajdonának ingyenes átadásával is járhat, ami nem minősül az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdésében foglalt kisajátításnak. Amennyiben a kisajátítás szintjét el nem érő tulajdoni korlátozás olyan önkormányzati tulajdonú ingatlant érint, ami köztulajdonú, a nemzeti vagyon körébe tartozik és egyébként az önkormányzati törzsvagyon forgalomképtelen vagyoni eleme, akkor – a szabályozás egyedi jellemzőire is figyelemmel – a vizsgált esetben erre nézve is „közérdekűségi-arányossági” tesztet kell alkalmazni.

[177] Az alapjogként védett tulajdonhoz való jog tartalmát a mindenkori közjogi és (alkotmányos) magánjogi korlátokkal együtt kell érteni. A vizsgált esetben, ahol egy helyi önkormányzat forgalomképtelen törzsvagyonába tartozó, a nemzeti vagyon körébe eső és köztulajdonban álló közterekről, közutakról, közparkokról van szó, eleve közjogi korlátnak tekinthető az, hogy törvény keretei között gyakorolhatóak egyes tulajdonosi részjogosítványok, és hogy ezek közül a rendelkezési jog eleve törvényileg már korlátozott. Lényegében az Alaptörvény, az Nvt. és a Mötv. bemutatott jogi szabályozása, amely korlátozza a helyi önkormányzat tulajdonosi jogainak gyakorolhatóságát, ami az érintett, a megyei önkormányzat tulajdonába átkerülő ingatlanok esetében közjogi korlátként fogható fel. Ebből következik az, hogy az alkotmányosan védett tulajdonhoz való alapjog alkotmányos védelmi körébe tartozó egyes polgári jogi részjogosítványok alapjogi védelme másként merül fel egy helyi önkormányzat esetében, mint például egy természetes személy vagy helyi közhatalommal nem rendelkező szervezet esetében.

[178] 1.6. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy a kisajátításnak nem minősülő tulajdoni korlátozás alaptörvény-ellenessége a vizsgált esetben nem állapítható meg. Az Alaptörvény N) cikke alapján Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti (amelyért elsődlegesen az Országgyűlés és a Kormány a felelős) {pl. 3266/2018. (VII. 20.) AB határozat, Indokolás [15]}. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság rámutat: ha az állam egy, a helyi közügyek vitele körébe tartozó önkormányzati közfeladatot (adóztatás) részben (a különleges gazdasági övezet tekintetében) átad egy másik önkormányzatnak úgy, hogy ezzel a közfeladatot átadó önkormányzat folyó évi költségvetésében hiány keletkezik, ez a hiány (bevételi oldalon mutatkozó forráskiesés) nem lehet olyan nagyságú, amely már ellehetetleníti az önkormányzat helyi közügyek körébe tartozó feladatainak az ellátását. A helyi önkormányzatok alaptörvényi szabályozásából eredően a helyi önkormányzat mint az államszervezet része a helyi közügyek körébe tartozó közfeladatokat lát el, és e feladatai ellátásához megfelelő költségvetési források biztosítására tarthat igényt. A helyi önkormányzatoknak két típusa van: a települési és a megyei önkormányzatok. Az Alaptörvény 32. cikke a helyi közügyek intézését – törvény keretei között – a helyi önkormányzatokra bizza. A költségvetési támogatásról, illetve más vagyoni támogatásról az Alaptörvény 34. cikk (1) bekezdése rendelkezik. A költségvetési, illetve más vagyoni támogatást az Országgyűlés kiemelten az éves költségvetési törvényben

biztosítja. A helyi adóbevétel nem költségvetési támogatás, hanem a települési önkormányzat saját bevétele, ami számos tényezőtől függ. Az Alaptörvény 34. cikk (1) bekezdésének harmadik mondata értelmében nem a helyi közügyek, illetve a helyben biztosítandó közfeladatok ellátáshoz, hanem a helyi önkormányzat kötelező feladat- és hatásköreinek ellátásához kell azokkal arányban álló költségvetési, illetve más vagyoni támogatást biztosítani. Olyan, az állam által a helyi önkormányzat éves költségvetését (annak bevételi oldalát) érintő forráscsökkentésre azonban, amely ellehetetleníti az önkormányzati közfeladatok ellátását, alkotmányosan nincs mód, mivel ezzel kiüresednének a helyi önkormányzatok Alaptörvény 32. cikkében szereplő és alkotmányosan védett hatáskörei.

[179] Az ellehetetlenülés elkerülése érdekében biztosítandó pótlólagos forrásokra tehát az érintett helyi önkormányzatok alkotmányosan védett igényt támaszthatnak, amelyet a jogalkotó számos módon kielégíthet. Az alkalmazott megoldásnak azonban szélsőségesnek tekintve is alkalmasnak kell lennie az ellehetetlenülés megelőzésére, továbbá az is alkotmányos elvárás, hogy megfelelő időben álljon rendelkezésre az alkotmányosan védett feladat- és hatáskörök megszakítás nélküli, folyamatos gyakorolhatósága érdekében.

[180] 1.7. Amennyiben az állam *ex lege* átad helyi önkormányzati közfeladatokat egy másik önkormányzatnak, és az átadott közfeladatok ellátásához szükséges mértékben a közfeladatot átadó helyi önkormányzattól annak költségvetésében szereplő forrást von el, akkor a megmaradó forrásoknak biztosítani kell az átadó helyi önkormányzat közfeladatainak az ellátását. Az Alaptörvény 24. cikkének (1) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve, amely végső soron felel azért, hogy a jogalkotás az Alaptörvénnyel összhangban valósuljon meg. {vö. 6/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [67]}. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy a támadott szabályozás nem alaptörvény-ellenes, ugyanakkor a vizsgált esetben az Abtv. 46. § (3) bekezdése alapján, hivatalból eljárva, a jogalkotó számára alkotmányos követelmény megállapítását tartotta szükségesnek, annak érdekében, hogy a jövőben olyan mértékű állami forráskivonásra ne kerülhessen sor közfeladat átadása esetén sem, amely már ellehetetlenítené az átadó helyi önkormányzat közfeladatainak az ellátását, annak működését, illetve kiüresítené annak alkotmányosan védett hatáskörgyakorlását. Jelen követelmény a különleges gazdasági övezetek kijelölésekor is irányadó.

VII.

[181] Az Alkotmánybíróság a határozat Magyar Közlönyben való közzétételét az Abtv. 44. § (1) bekezdésének második mondata alapján rendelte el.

Budapest, 2021. február 16.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Czine Ágnes
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Dienes-Oehm Egon
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Handó Tünde
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Horváth Attila
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Juhász Imre
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Juhász Miklós
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Pokol Béla
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Salamon László
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Schanda Balázs
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Szabó Marcel
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Szalay Péter
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Szívós Mária
alkotmánybíró helyett

Dr. Salamon László alkotmánybíró párhuzamos indokolása

[182] A határozat rendelkező részével egyetértek, az elfogadott döntésnek azonban álláspontom szerint az alábbiakban összefoglalt további lényeges szempontokra is figyelemmel kellett volna lennie.

[183] 1. Fontosnak tartom hangsúlyozni, hogy az Abtv. 46. § (3) bekezdésének szövegéből kitűnően az alkotmányos követelmény megállapítása a jogalkalmazás alkotmányosságának a biztosítását szolgálja. Ezért a rendelkező rész 1. pontjában foglalt, a jogalkotónak szóló alkotmányos követelmény megállapítását – mint ebből a szempontból különleges megoldást – az önkormányzati jogok veszélyhelyzetben történő védelme lényeges tartalmának meghatározása érdekében történően, kivételesen (nem precedens jelleggel) tartom csak elfogadhatónak. Hiányolom, hogy a döntés indokolása e megoldás precedens jellegét nem zárja ki.

[184] 2. A jelen ügy kapcsán véleményem szerint alappal merül fel mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításának a szükségessége is, mégpedig két okból kifolyólag: egyrészt a települési önkormányzattól a megyei önkormányzat tulajdonába kerülő ingatlanokkal kapcsolatos kompenzáció tekintetében; másrészt pedig a vizsgált szabályozás alapján szintén a megyei önkormányzathoz átadásra kerülő, korábban települési önkormányzat helyi adóból származó bevételét képező iparűzési adó felhasználásának, elosztásának arányossága tekintetében.

[185] 2.1. Az egyes ingatlanok tulajdonjogának a megyei önkormányzat részére történő átadása kapcsán – bár az a jelen ügyben feltárt alkotmányos célok, értékek, összefüggések alapján véleményem szerint is megengedhető – szükség lett volna a jelen ügyben konkrétan érintett ingatlanok jellegének a határozatban foglaltaknál mélyebbre ható vizsgálatára is. Amennyiben ugyanis megállapítható, hogy ezek a megyei önkormányzat tulajdonába kerülő ingatlanok a jellegüknél fogva kizárólag olyanok lehetnek, amelyeknek tulajdonlása a települési önkormányzat számára haszonnal nem, csak teherrel jár, azaz vagyoni értéket nem képvisel; az egyúttal azt is jelenti, hogy a megyei önkormányzat számára, ellenérték nélkül történő tulajdonjog-átruházás a települési önkormányzat tulajdonhoz való jogának kompenzációt igénylő

sérelmét sem eredményezheti. Amennyiben azonban ez nem, vagy nem minden ingatlan tekintetében lenne így, abban az esetben meglátásom szerint az említett alapjog sérelme is felmerülne. Ez pedig az ingatlan-átadáshoz kapcsolódó kompenzáció jogalkotó általi biztosítása érdekében megállapított mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség révén lenne (lett volna) orvosolható. Véleményem szerint azonban a határozat indokolása az ezen kérdés mikénti megítéléséhez szükséges vizsgálattal adós maradt.

[186] 2.2. A vizsgált jogszabályi rendelkezések alkalmazása következtében a települési önkormányzat elvesztett adóbevételei a határozatban foglaltaknak megfelelően véleményem szerint sem tekinthetők olyan várománynak, amely tulajdoni védelem alatt állna, így annak kapcsán a tulajdonhoz való jog sérelme nem merül fel.

[187] Ugyanakkor a helyi önkormányzathoz való jog egyenlősége szempontjából garanciális jelentősége van annak, hogy az iparűzési adóból származó, a vizsgált szabályozás alapján immár megyei önkormányzat által beszedendő bevételekből a települések – köztük pedig különösen is a támadott szabályok következtében azt elveszítő, konkrétan érintett települési önkormányzat(ok) – valóban arányosan részesüljenek. Amennyiben ez megvalósul, úgy az ellensúlyozni tudja (valamelyest) a vizsgált szabályozás nyomán előállt azon jogi helyzetet, hogy míg általánosságban a települési önkormányzatok továbbra is jogosultak helyi adóként iparűzési adót megállapítani, beszedni, és annak összegével önállóan rendelkezni, addig más önkormányzat(ok) ezen lehetőségtől elesnek, eleshetnek. Az elfogadott döntés logikája is – a Htv. 8. § (4) bekezdésére hivatkozással – nagyban támaszkodik arra az érvre, miszerint a megyei önkormányzatnak átadásra kerülő iparűzési adóból származó bevételből a megye területén található települési önkormányzatok (különös tekintettel a különleges gazdasági övezet kijelöléséről szóló kormányrendeletben a beruházással közvetlenebbül érintettként meghatározott településekre) egyaránt részesülnek, mégpedig arányosan.

[188] Véleményem szerint azonban éppen az lehet a támadott szabályozás hiányossága, hogy abból ilyen tartalmú (a megyei önkormányzatok számára az elosztás arányosságára vonatkozó kötelezettséget, vagy a települési önkormányzatok számára erre való jogosultságot megállapító) előírás sem a Htv. említett rendelkezésének szövegéből, sem pedig más vizsgált normából nem olvasható ki (a jogszabály csak a megyei önkormányzatok közötti arányosságról rendelkezik). Természetesen a megyei önkormányzat által történő, az arányosság szempontjának (önkéntesen) megfelelő jövőbeni felhasználást a szabályozás lehetővé teszi; azonban meglátásom szerint valódi jogszabályi garanciája annak nincsen, hogy az az adott település, amelynek önkormányzata az átadást megelőzően még jogosult volt az érintett adóbevételek beszedésére, abból a jövőben bizonyosan arányosan részesüljön; vagy részesüljön egyáltalán. Ez adott esetben a helyi önkormányzathoz való jog egyenlőségének a sérelméhez is vezethet.

[189] Ezért az adóbevételek elosztása kapcsán az arányosságnak – a megyei önkormányzatok közötti arányossághoz hasonlóan – a megyén belüli települések egymás közötti viszonya vonatkozásában is meg kellene jelennie a szabályozásban. Mindezekre tekintettel nézetem szerint ebben a tekintetben mulasztás megállapításának lett volna helye.

[190] 3. Alkotmányjogi panasz az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján kizárólag Alaptörvényben biztosított jog sérelmére alapítható. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében rögzített alapelv – önmagában állva – nem tekinthető ilyen jognak. A jelen ügyben az indítványozó által hivatkozott, Alaptörvényben biztosított jogként megjelenő, és a B) cikk (1) bekezdésének hivatkozott elemeivel összefüggésbe is hozható jog sérelme nem volt megállapítható. Erre tekintettel véleményem szerint a jogállamiság részét képező visszamenőleges hatály tilalmával és a kellő felkészülési idő hiányával kapcsolatos indítványozói érvelés érdemi vizsgálatára – a döntés indokolásában foglaltaktól eltérően, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének hivatkozott elemeivel összefüggésbe hozható, Alaptörvényben biztosított jog sérelmének hiányában – nem volt lehetőség [v.ö.: 3001/2014. (I. 24.) AB végzés].

Budapest, 2021. február 16.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Salamon László
alkotmánybíró helyett

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleménye

[191] 1. Egyetértek az Alkotmánybíróság döntésének azzal a megállapításával, hogy az Alaptörvény 34. cikkéből egyértelműen következik: az államnak a helyi önkormányzatok számára az általuk ellátott helyi közügyek, illetve helyben biztosítandó közfeladatok ellátásához azokkal arányban álló költségvetési forrásokat kell biztosítani. Ezeket az állam közérdekből csökkentheti, azonban ezzel nem lehetetlenítheti el a helyi önkormányzatok működését, nem üresítheti ki az Alaptörvény 32. cikkében szereplő alkotmányosan védett feladatköreiket.

[192] Lényegesnek tartom annak kiemelését is, amely szerint ha az állam egy, a helyi közügyek vitele körébe tartozó önkormányzati közfeladatot (adóztatás) részben (a

különleges gazdasági övezet tekintetében) átad egy másik önkormányzatnak úgy, hogy ezzel a közfeladatot átadó önkormányzat folyó évi költségvetésében hiány keletkezik, ez a hiány (bevételi oldalon mutatkozó forráskiesés) nem lehet olyan nagyságú, amely már ellehetetleníti az önkormányzat helyi közügyek körébe tartozó feladatainak az ellátását.

[193] Az Alkotmánybíróság a fenti indokokra tekintettel a jogalkotó számára az alkotmányos követelmény megállapítását azért tartotta szükségesnek, hogy a jövőben olyan mértékű állami forráskivonásra ne kerülhessen sor, amely már ellehetetlenítené az átadó helyi önkormányzat közfeladatainak az ellátását, annak működését, illetve kiüresítené annak alkotmányosan védett hatáskörgyakorlását.

[194] Véleményem szerint ugyanakkor az Abtv. 46. § (3) bekezdésén alapuló jogkövetkezmény a konkrét esetben nem biztosítja megfelelően ezen alkotmányos szempontok érvényesülését.

[195] 2. Az Alkotmánybíróság több döntésben hangsúlyozta, hogy az alkotmányjogi panasz alapján indult eljárásokban kiemelt feladatának tekinti, hogy a jogszabályoknak olyan értelmezését fogadja el, amely összhangban áll az Alaptörvényben biztosított jogok érvényesülésével. Ennek során – az Abtv. 46. § (3) bekezdésében előírtakra figyelemmel – az Alkotmánybíróság kötelessége, hogy a hatáskörei gyakorlása során megállapítsa azokat az Alaptörvény szabályozásából eredő és az Alaptörvény rendelkezéseit érvényre juttató alkotmányos követelményeket, amelyeket a jogszabályok értelmezése és alkalmazása során a jogalkalmazóknak feltétlenül szükséges érvényesíteniük {2/2017. (II. 10.) AB határozat, Indokolás [89]}.

[196] Ebből következően az alkotmányos követelmény funkciója alapvetően az, hogy a jogalkalmazó számára meghatározza valamely jogszabályi rendelkezés olyan értelmezését, amely az Alaptörvény rendelkezéseit kifejezésre juttatja {8/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [54]; 34/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [55]}. Önmagában ugyanis egy jogszabályi rendelkezést nem tesz alaptörvény-ellenessé, hogy az alkotmányos követelményeknek nem megfelelő értelmezése is lehetséges, vagy előfordul. {2/2013. (I. 23.) AB határozat, Indokolás [52]}

[197] A jelen ügyben ugyanakkor az Alkotmánybíróság az alkotmányos követelményben lényegében azokat a garanciákat határozta meg, amelyek véleményem szerint a támadott szabályozásból hiányoznak. Tekintettel ugyanakkor az alkotmányos követelmény funkciójára, nem egyértelmű, hogy – konkrét jogszabályi rendelkezések hiányában – az érintett önkormányzatok ezen alkotmányos garanciáknak miként tudnak érvényt szerezni.

[198] 3. A fentiek alapján ezért nem értek egyet az Abtv. 46. § (3) bekezdésén alapuló jogkövetkezmény alkalmazásával, mert véleményem szerint e jogkövetkezmény nem védi megfelelően az önkormányzati autonómiát.

- [199] Véleményem szerint olyan garanciális szabályozásra van szükség, amely normatív szinten biztosítja, hogy a forráselvonásra tényleg csak akkor kerülhessen sor, ha az nem veszélyezteti a helyi közügyek körébe tartozó feladatok ellátását, és szükség esetén a jogszabály a forráselvonással egyidejűleg a kompenzációról rendelkezzen.
- [200] A fentiekre tekintettel, úgy gondolom, hogy a konkrét esetben az Abtv. 46. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróságnak jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenességet kellett volna megállapítania.

Budapest, 2021. február 16.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Czine Ágnes
alkotmánybíró helyett

Dr. Pokol Béla alkotmánybíró különvéleménye

- [201] Nem támogattam a többségi döntést, mert a határozat csak deklarálta, hogy a gödi önkormányzattól törvénnyel elvett önkormányzati tulajdon forgalomképtelen vagyonnak volt tekinthető, és így a kártalanítás elmaradása nem volt alaptörvény-ellenes, de ezt semmilyen módon nem ellenőrizte le, és nem is demonstrálta az indokolásban. Ennek módja lett volna, hogy az önkormányzati forgalomképtelen törzsvagyon jogszabályi terjedelmét felvázolta volna a határozat, majd az itteni különleges övezetbe bevont ingatlanokat összevetette volna ezzel. Mivel - mint helyesen megjegyzi a határozat (lásd az indokolás IV. részének 1.4. pontjára) - a most megvizsgálandó ügy központi alkotmányjogi jelentőségű kérdését az önkormányzati tulajdon sérelme jelentette, így a vitatott ingatlanok forgalomképtelenségét, vagy ettől mentességét külön meg kellett volna vizsgálni. Támogatásomat az indítvány elutasítására a rendelkező részi pontoknak megfelelően csak ekkor tudtam volna megadni, ha tényleg forgalomképtelenek a vizsgálat alapján a vitatott ingatlanok, mert ha nem, akkor a kártérítést előíró mulasztást kellett volna megállapítanunk.
- [202] A következő problémát az indokolásban abban látom, hogy nem tisztázta az Alaptörvény álláspontját az állam és az önkormányzat viszonyát illetően. Ugyanis azt, hogy milyen szabadon rendelkezhet az önkormányzati tulajdonnal az állam, azt e két entitás egymáshoz való viszonya is behatárolja. Már maga az, hogy itt két külön entitásról van-e szó az Alaptörvény szerint vagy csak egyről, vitás volt a testületi vitákban. Az én álláspontom, hogy itt két külön entitásról van szó az állam és az önkormányzatok esetében, és bár az államhoz közelebb állónak rögzíti ez utóbbit az

Alaptörvény mint a magánszervezeteket, de különállását hangoztatja. Ezt a különállást négy alaptörvényi rendelkezésben lehet közvetlenül megtalálni: 1) 31. cikk (1) „a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek”; 2) 34. cikk (1) bek. „A helyi önkormányzatok és az állami szervek a közösségi célok elérése érdekében együttműködnek”; 3) 38. cikk (1) bek. „Az állam és az önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon”; 4) 38. cikk (5) bek. „Az állam és a helyi önkormányzatok tulajdonában álló gazdálkodó szervek a törvényben meghatározott módon önállóan gazdálkodnak.”

[203] Ezek alapján én nem tudom elfogadni azt, hogy az „önkormányzatok” alaptörvényi szóhasználat csak „képes beszéd”, és valójában helyi állami szerveket kell alatta érteni. Ehhez jön az a demokráciaelméleti megfontolásom az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés alapján, hogy a pártok váltógazdaságának véletlen eltérései a többségi kormányhatalom és a nagyobb városi önkormányzatok szintjén elviselhetetlenné és fenntarthatatlanná tenné az egész rendszert, ha a mindenkori kormánnyal szembenálló nagyobb városi önkormányzatokat ilyen szabad tulajdonátrendezéssel meg lehetne fosztani önállóságától.

[204] A fenti érvelésből is következik, hogy nem tudom elfogadni azt határozati érvelést, mely az egyik önkormányzattól törvénnyel elvett tulajdont másik önkormányzat számára úgy tekinti, mint az állami tulajdon egyik kezelőtől másik kezelőhöz áttételének lehetőségét kártalanítás nélkül, miközben az indítvány hiányára hivatkozva a közvetlenül erre vonatkozó 38. cikk (3) bekezdését félretolja (lásd az indokolás IV. részének 1.4. pontját). Ám erre átfogóbban vonatkozik - mint minden tulajdonra - a XIII. cikk (2) bekezdése is, és erre hivatkozik az indítvány. Mivel pedig először került elénk olyan ügy, mely a XIII. cikk (2) bekezdésén túl a 38. cikk (3) bekezdést hozta be az önkormányzati tulajdon törvény általi átruházása kapcsán, mely az értékarányosság parancsát mondja ki ennél, így ennek értelmezését nem kerülhettük volna meg azzal a kifogással, hogy az indítványozó nem hivatkozott rá. Amíg az Alkotmánybíróság nem kezdi meg egy alaptörvényi rendelkezés értelmezését döntéseiben, addig fő szabály szerint az indítványozók nem hivatkoznak rá, és ezt az „ördögi kört” az Alkotmánybíróságnak kell megtörnie, hisz ez a szerv az Alaptörvény legfőbb őre

Budapest, 2021. február 16.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Pokol Béla
alkotmánybíró helyett

